



**GENERALNY INSPEKTOR  
OCHRONY DANYCH  
OSOBOWYCH**

*dr Edyta Bielak-Jomaa*

Warszawa, dnia    lutego 2016 r.

**DOLiS-033-39/16/KK**

**Pan**  
**Paweł Szalamacha**  
**Minister Finansów**  
**ul. Świętokrzyska 12**  
**00-916 Warszawa**

w odpowiedzi na pismo z dnia 11 lutego br. o sygn. PR2.022.16.2016.WPL (data wpływu do Biura GIODO: 11 lutego br.) dot. **projektu ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji administracji podatkowej i kontroli skarbowej** uprzejmie informuję, iż **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** – z punktu widzenia przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, z późn. zm., **zwanej dalej ustawą**) – **zglasza następujące uwagi.**

Projekt ustawy przewiduje utworzenie spółki mającej realizować projekty informatyczne oraz wyposażać administrację podatkową w systemy teleinformatyczne lub urządzenia informatyczne lub oprogramowanie do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego. Procesy te mają się odbywać w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych ministra wł. ds. finansów publicznych, organów administracji podatkowej oraz kontroli skarbowej (dalej: administracja podatkowa). Zaproponowana regulacja jest niestety szczątkowa. Generalny Inspektor przypomina, iż przetwarzanie danych podatników przez organy administracji publicznej i ewentualne przekazywanie takich zadań do innych podmiotów powinno być szczegółowo uregulowane w przepisach ustawowych, gdyż tego wymagają przepisy **art. 7 (zasada legalizmu) i art. 51 Konstytucji (prawo do ochrony danych osobowych)**. Przepisy ujęte w ustawach dotyczących regulacji podatkowych określających wyraźnie i wyczerpująco kompetencje organów państwa muszą być jednocześnie zgodne z przepisami ustawy o ochronie

danych osobowych. Ze względu na ww. niejasności projektu nie jest możliwym dokonanie oceny zgodności z zasadą proporcjonalności ujętą w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem ingerencja w wolności i prawa człowieka (jak wskazane powyżej prawo do ochrony danych) jest w polskim porządku prawnym dopuszczalna pod pewnymi warunkami. Ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw mogą być ustanawiane:

- 1) tylko w ustawie,
- 2) gdy są konieczne w demokratycznym państwie i
- 3) nie mogą ograniczać istoty wolności i praw.

Kryteria wskazane w punkcie 2 i 3 wymagają właściwego i wyczerpującego uzasadnienia, aby możliwe było poznanie intencji projektodawcy i w konsekwencji prawodawcy oraz poddanie projektu ocenie pod względem przetwarzania danych osobowych. **Uzasadnienie projektu w żaden sposób nie odnosi się do tych kwestii.** Więcej informacji można natomiast pozyskać w komentarzu opublikowanym na stronie internetowej Ministerstwa Finansów<sup>1</sup>. Wyjaśnienia tam ujęte są jednakże sprzeczne z postanowieniami projektu ustawy. Nie są one jednocześnie dokumentem przedstawionym przez projektodawcę w ramach trwającego procesu legislacyjnego, a raczej komentarzem prasowym.

Nie można także nie wspomnieć o rozwiązaniach płynących z **projektu unijnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych**<sup>2</sup>, które zostanie przyjęte w najbliższym półroczu. Długofalowe planowanie procesów przetwarzania danych wymaga zwrócenia uwagi na koncepcje: **ochrony danych w fazie projektowania (*Privacy by design*)** oraz **oceny wpływu przedsięwzięcia na ochronę prywatności (*Privacy Impact Assessment*)**. Pierwsza z nich wymaga, by ochrona danych była częścią rozważań i praktycznych działań podejmowanych przy prowadzeniu wszelkich projektów przetwarzania danych tak w sferze publicznej jak i prywatnej. Ocena wpływu powinna być dokonywana przez administratora danych, jeżeli dany rodzaj przetwarzania – zwłaszcza z użyciem nowych technologii – ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele może nieść duże zagrożenie dla praw i wolności osób fizycznych.

---

<sup>1</sup> Komentarz MF do projektu ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji - działania na rzecz walki z oszustwami podatkowymi, [http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty/-/asset\\_publisher/6Wwm/content/komentarz-mf-do-projektu-ustawy-o-szczegolnych-zasadach-wykonywania-niektorych-zadan-z-zakresu-informatyzacji-dzialania-na-rzecz-walki-z-oszustwami-podatkowymi](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/6Wwm/content/komentarz-mf-do-projektu-ustawy-o-szczegolnych-zasadach-wykonywania-niektorych-zadan-z-zakresu-informatyzacji-dzialania-na-rzecz-walki-z-oszustwami-podatkowymi) - dostęp w dn. 17.02.2016 r.

<sup>2</sup> Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych przyjęty przez Komisję Wolności, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego w dniu 17.12.2015 r., [https://www.janalbrecht.eu/fileadmin/material/Dokumente/GDPR\\_consolidated\\_LIBE-vote-2015-12-17.pdf](https://www.janalbrecht.eu/fileadmin/material/Dokumente/GDPR_consolidated_LIBE-vote-2015-12-17.pdf)

Organ ds. ochrony danych osobowych co do zasady nie ma zastrzeżeń do tworzenia spółek celowych, czy też pozyskiwania oprogramowania dla szeroko pojętej administracji podatkowej. **Wątpliwości budzi natomiast brak regulacji w przedmiotowym projekcie odniesienia do wszelkich aspektów przetwarzania danych, w tym o potencjalnych naruszeniach prawa podatkowego w sposób predyktywny.** Podmioty zaangażowane w takie operacje powinny opierać swoją działalność na wyraźnych i niebudzących wątpliwości przepisach powszechnie obowiązującego prawa określających:

- 1) cele przetwarzania danych,
- 2) opis kategorii osób i zakres przetwarzanych danych oraz
- 3) sposób zbierania i udostępniania danych.

W **art. 7 projektu** wskazano, iż powierzenie spółce zadań będzie następować na podstawie umowy. Szerszego wyjaśnienia wymaga, czego dotyczyć będzie ta umowa. Generalny Inspektor zwraca uwagę na potrzebę zachowania poufności przetwarzanych danych, jeżeli do takich przekazania dojdzie, gdyż **udostępniane dane mogą być objęte tajemnicą skarbową** w rozumieniu art. 293 i n. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.). W przypadku stosowania umów o powierzenie danych powinny one zawierać postanowienia o ochronie danych osobowych zgodnie z art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych. Podobną uwagę można zgłosić do treści **art. 13 projektu**, zgodnie z którym spółka **będzie mogła przetwarzać informacje niejawne o klauzuli „tajne”** w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. (Dz. U. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.). Nie można zastępować umową cywilnoprawną przepisów prawa. To z przepisów ustawy wynikać powinny zasady przetwarzania danych osobowych, tym bardziej gdy dochodzić będzie do przetwarzania danych szczególnie chronionych (o czym mowa będzie jeszcze w dalszej części pisma).

W **art. 12 projektu** określono, iż spółka może uzyskiwać dane z systemów administracji podatkowej i je przetwarzać bez wiedzy osób, których dane dotyczą.

Po pierwsze, dostęp oraz przetwarzanie powyższych danych przez spółkę nie jest niezbędny do realizacji celu określonego w art. 2 projektu tj. zapewnienia organom administracji podatkowej narzędzi do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego. **W celu opracowania narzędzi do analizy prawdopodobieństwa wystarczające jest uzyskanie dostępu do struktury danych, które będą przetwarzane/poddawane analizie przy wykorzystaniu**

**ww. narzędzi, nie zaś do treści ww. danych.** W nawiązaniu do powyższego należy zauważyć, że opracowane przez stowarzyszenie ISACA, dobre praktyki w zakresie projektowania systemów informatycznych zakazują wykorzystywania rzeczywistych danych z systemów informatycznych w środowisku deweloperskim wykorzystywanym do testowania aplikacji. Dane zawarte w systemach informatycznych administracji podatkowej powinny być udostępniane tylko osobom, którym są one niezbędne do osiągnięcia celu, jakim w ww. przypadku jest analiza prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa przez organy administracji podatkowej i powinny być udostępniane jedynie tym osobom, które się tym zagadnieniem zajmują, a nie pracownikom spółki projektującej systemy informatycznej mające służyć jako narzędzia do takiej analizy. W opinii Generalnego Inspektora wystarczającym byłoby przekazanie ograniczonego zbioru danych testowych, który powinien być pozbawiony cech umożliwiających identyfikację osób, tzn. zanonimizowany.

Po drugie, w przypadku tworzenia uprawnienia dla spółki, konieczna jest także zmiana przepisów ustaw regulujących działanie szeroko pojętej administracji podatkowej, tak by miały one uprawnienie do udostępniania temu podmiotowi określonych kategorii danych osobowych.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę, iż uzyskiwane mogą być także tzw. **dane wrażliwe** w rozumieniu **art. 27 ustawy** (dane szczególnie chronione), które zawierać mogą np. informacje o orzeczeniach wydanych w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy konieczne jest stworzenie pełnych gwarancji ochrony takich danych.

W **art. 12 ust. 4 projektu** proponuje się wyłączenie obowiązku rejestracji przez spółkę zbiorów danych, o których mowa w ust. 1, co uznać należy za daleko idącą i nieuzasadnioną propozycję. Po pierwsze należy przypomnieć, że w art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych, którego postanowienia mają być wyłączone, mowa jest o obowiązkach administratora danych. Oznacza to, że projektodawca dopuszcza sytuację, w której to spółka samodzielnie decyduje o celach i metodach przetwarzania danych osobowych. W sytuacji takiej nie występowałaby ona jako podmiot, któremu powierzono przetwarzanie danych w imieniu i na rzecz administratorów, o którym mowa w art. 31 ustawy, ale jako administrator danych. Może to prowadzić do sytuacji, w której spółka będzie pozyskiwać informacje o osobach także z innych źródeł celem prowadzenia profilowania predyktywnego. Na pytanie o rzeczywisty status tworzonej spółki nie odpowiedziano w sposób wystarczający w uzasadnieniu do projektu.

W przypadku zwalniania spółki z obowiązku rejestracji zbiorów konieczne jest zapewnienie transparentności w zakresie zbiorów danych, które będzie ona przetwarzać. Powinno to być zrealizowane poprzez wskazanie w przepisach projektu ustawy kategorii informacji, o których mowa w art. 41 ustawy o ochronie danych osobowych.

W sytuacji przyjęcia projektu w obecnej wersji prowadzenie operacji na danych podatników bez ich wiedzy oraz bez zgłoszenia zbiorów danych do rejestracji GIODO utrudnione będzie

realizowanie uprawnień kontrolnych osób, których informacje dotyczą. **Może to naruszać prawo do ochrony danych ujęte w art. 51 Konstytucji**, ze względu na wynikające z niego prawo do kontroli procesu przetwarzania danych osobowych. Na marginesie wskazać należy na prawa osób, których dane dotyczą jako stron szeroko rozumianych postępowań podatkowych.

Nie można również pominąć faktu, że **projekt nie reguluje kwestii retencji danych**, które ewentualnie miałyby być przetwarzane przez spółkę w ramach realizacji zadań, o których mowa w art. 1 projektu. W celu zachowania zgodności z **art. 26 ust. 1 pkt 4** ustawy o ochronie danych osobowych aspekt ten musi zostać wprost uregulowany w przepisach projektowanej ustawy. W przepisie tym ujęto **zasadę ograniczenia czasowego**, zgodnie z którą administrator ma obowiązek przechowywania danych w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż to jest niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.

Niezależnie od powyższych uwag należy przypomnieć o treści **art. 26a** ustawy, zgodnie z którą **niedopuszczalne jest ostateczne rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy osoby, której dane dotyczą, jeżeli jego treść jest wyłącznie wynikiem operacji na danych osobowych, prowadzonych w systemie informatycznym**. Wszelkie wyniki działania oprogramowania powinny być zawsze weryfikowane przez odpowiednio przygotowane osoby. Nie powinno mieć miejsca automatyczne wydawanie rozstrzygnięć przez administrację podatkową na podstawie jedynie algorytmów oprogramowania.

Podsumowując powyższe uwagi należy podkreślić, iż projekt wymaga szczegółowego rozważenia pod względem jego konstytucyjności oraz zgodności z zasadami ochrony danych osobowych. Szczególnej uwagi wymagają przepisy o zakresie przetwarzanych przez spółkę danych, metodach ich udostępniania przez organy administracji podatkowej, okresach ich przechowywania oraz zapewnianiu bezpieczeństwa informacji.

Z uwagi na doniosły charakter proponowanej regulacji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych deklaruje swój aktywny udział w pracach nad projektem oraz zastrzega możliwość zgłaszania dalszych uwag na każdym etapie procesu legislacyjnego.