



**GENERALNY INSPEKTOR  
OCHRONY DANYCH  
OSOBOWYCH**

*dr Edyta Bielak-Jomaa*

*Warszawa, dnia 9 maja 2016 r.*

**DOLiS-033-127/16/KK**

**Przewodniczący Komisji Budżetu  
i Finansów Publicznych Senatu RP**

w odpowiedzi na pismo z dnia 4 maja br. o sygn. BPS/KBFP/034/24/16 (data wpływu do Biura GIODO: 4 maja br.) dot. **ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej** uprzejmie informuję, iż **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (zwanej dalej ustawą)** – 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 o ochronie danych osobowych**) – **zglasza następujące uwagi.**

Generalny Inspektor z zaniepokojeniem przyjmuje przyjętą przez Sejm RP ścieżkę prac legislacyjnych nad ustawą. W dniu 12 kwietnia br. odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, skierowanie projektu pod obrady Komisji Finansów Publicznych oraz przekazanie projektu do zaopiniowania przez właściwe podmioty. Do Biura Generalnego Inspektora projekt wpłynął w dniu 18 kwietnia br. Natomiast już 13 kwietnia odbyło się posiedzenie Komisji Finansów Publicznych i przyjęcie sprawozdania, które stało się podstawą decyzji Sejmu o uchwaleniu projektu w dniu 29 kwietnia. Z uwagi na tak szybkie procedowanie niemożliwym było przedstawienie poniższego stanowiska organu ds. ochrony danych osobowych niższej izbie parlamentu. Także inne podmioty nie miały możliwości wypowiedzieć się przed posiedzeniem Komisji Finansów Publicznych. Pisma w tej sprawie z Krajowej Rady Sądownictwa, Komisji Nadzoru Finansowego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego wpływały do Sejmu od 20 kwietnia do nawet 4 maja, kiedy ustawa została już przekazana do Senatu. **Podsumowując należy stwierdzić, że nad projektem nie odbyła się wyczerpująca debata publiczna, która powinna mieć miejsce w przypadku propozycji przetwarzania danych osobowych na tak dużą skalę. Uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego oraz Członków Komisji o dogłębne rozważenie**

**celowości i uzasadnienia przyjęcia tej propozycji legislacyjnej biorąc pod uwagę poniższe stanowisko.**

W ustawie przewidziano 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 szczytkowa. 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 ustawy 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 odnosiło się do tych kwestii.** Więcej informacji można natomiast pozyskać w komentarzu opublikowanym na stronie internetowej Ministerstwa Finansów<sup>1</sup>. Wyjaśnienia tam ujęte były jednakże sprzeczne z postanowieniami ustawy. Nie są one jednocześnie dokumentem przedstawionym przez projektodawcę w ramach trwającego procesu legislacyjnego,

---

<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.

a raczej komentarzem prasowym.

Nie można także nie wspomnieć o rozwiązaniach płynących z **unijnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych**<sup>2</sup>, które w ciągu dwóch lat wejdzie w życie i będzie kompleksowo regulować kwestie przetwarzania danych osobowych. 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.

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. 9 ustawy** 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. 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. 16 ustawy** 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 ustawy tj. zapewnienia szeroko pojętym organom administracji podatkowej systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego (w pierwotnej wersji projektu mowa była o narzędziach 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 o ochronie danych osobowych** (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. Obecna regulacja nie spełnia tego warunku.

W sytuacji przyjęcia ustawy w obecnej wersji prowadzenie operacji na danych podatników

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenia o ochronie danych), Dz. Urz. UE L 119/1 z dn. 4.5.2016 r.

bez ich wiedzy 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.

Wprowadzone w **art. 16 ustawy** postanowienia sugerują, iż spółka ma być administratorem danych, który na podstawie przepisów prawa mógłby uzyskiwać dostęp do danych osobowych przetwarzanych przez organy administracji podatkowej, Służbę Celną, kontrolę skarbową, organy władzy publicznej oraz państwowe jednostki organizacyjne, a także izby rozliczeniowe i podmioty utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 Prawa bankowego (m.in. Biuro Informacji Kredytowej, System BANKOWY REJESTR prowadzony przez Związek Banków Polskich). **Oznacza to, że spółka ma stać się administratorem danych i przetwarzać je na skalę niespotykaną w obrocie prawnym.** Stoi to w sprzeczności z celami działania spółki wskazanymi w art. 1 i 2 projektu, zgodnie z którymi ma ona realizować projekty informatyczne oraz wyposażyć administrację podatkową i kontrolę skarbową w narzędzia do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego. Z treści art. 1 tiret pierwsze wynika, iż to organy administracji mają prowadzić taką analizę, co należy uznać za prawidłowe w obliczu realizowanych przez te podmioty celów określonych ustawowo. **Tworzenie spółki celowej nie będącej organem administracji czy służbą specjalną celem prowadzenia przez ten podmiot analizy potencjalnie ogromnej ilości danych podatkowych należy uznać za błędne i nie wystarczająco uzasadnione zamierzenie legislacyjne.** Wprowadzenie takiego rozwiązania może spowodować jego kopiowanie dla innych celów realizowanych przez organy państwa, co z góry należy uznać za nieprawidłową praktykę.

Generalny Inspektor wskazywał projektodawcy w piśmie z dnia 18 lutego br., że dostęp oraz przetwarzanie powyższych danych przez spółkę nie jest niezbędne do realizacji celu określonego w art. 2 pierwotnego 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. Tak stworzone narzędzia mogłyby następnie być przekazywane odpowiednim organom administracji podatkowej, które mogłyby z nich korzystać na podstawie przepisów prawa regulujących ich działalność. Stanowisko organu ds. ochrony danych osobowych nie zostało w żaden sposób wzięte pod uwagę czy nawet skomentowane przez projektodawcę.

Uchwalone przez Sejm brzmienie przepisów wskazuje, iż spółka nie będzie występowała także w charakterze podmiotu, któremu powierzono przetwarzanie danych w rozumieniu art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych. Zgodnie ust. 2 w/w artykułu podmiot może przetwarzać dane wyłącznie w zakresie i celu przewidzianym w umowie. W opinii Generalnego Inspektora spółka powinna występować raczej w tej roli niż niezależnego administratora danych (abstrahując od regulacji dotyczącej sprawowania nadzoru nad spółką przez Ministra Finansów). Przykładem dobrego rozwiązania strukturalnego w zakresie realizacji zadań informatycznych jest Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, powołane przez Ministra Zdrowia jako państwowa jednostka budżetowa. Jak zwrócił uwagę w swoim piśmie z dnia 17 lutego br. Minister Cyfryzacji (sygn. DP-WL.0210.139.2016.JRM), zadania planowane do powierzenie spółce celowej są w tej chwili częściowo realizowane przez Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów.

Propozycje ujęte w **art. 17 i 18 ustawy** są powtórzeniem wybranych ustępów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1411 z późn. zm.) – art. 22a i 22b tejże ustawy. Generalny Inspektor negatywnie postrzega taki automatyzm w przygotowaniu przepisów, które mają regulować zupełnie inny obszar działalności państwa, niż realizowany przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Należy zadać w związku z tym pytanie, czy spółka będzie prowadzić postępowania, tak jak to czynią służby porządkowe i specjalne, na których rozwiązaniach prawnych bazuje projektodawca. Dotychczas były one realizowane przez odpowiednie służby administracji podatkowej, które działają na podstawie odpowiednich przepisów prawa i dla przetwarzania danych osobowych w ramach tych służb stworzono właściwe gwarancje ustawowe. Także na te pytania projektodawca nie udzielił odpowiedzi.

Nie można również pominąć faktu, że **ustawa 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 o ochronie danych osobowych**, 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 ustawa wymaga szczegółowego rozważenia pod względem jej 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.