



**GENERALNY INSPEKTOR
OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH**

dr Edyta Bielak-Jomaa

Warszawa, dnia 23 września 2016 r.

DOLiS-033-254/16/KK

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

w odpowiedzi na pismo z dnia 14 czerwca br. o sygn. GMS-WP-173-158/16 (data wpływu do Biura GODO: 20 czerwca br.) dot. poselskich projektów ustaw:

- I. **o Krajowej Administracji Skarbowej** (druk sejmowy nr 826),
- II. **Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej** (druk sejmowy nr 827),

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 2016 r. poz. 922, zwanej dalej ustawą) – **zglasza następujące uwagi.**

Wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów o nowej administracji rządowej wykonującej zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków itp. powinno zagwarantować bezpieczeństwo przetwarzania danych w związku z wykonywaniem obowiązków Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS). Może się to odbywać tylko przy poszanowaniu przepisów art. 31 ust. 3, 47, 49 oraz 51 Konstytucji, przepisów w/w ustawy o ochronie danych osobowych oraz prawa Unii Europejskiej w tym zakresie.

Przed wszystkim należy zweryfikować, czy proponowane przepisy pozostają w zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 Konstytucji) oraz zasadą adekwatności danych wyrażoną w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy. Skuteczne działanie administracji skarbowej powinno

opierać się m.in. na przetwarzaniu tylko niezbędnych danych pozyskiwanych ze zbiorów danych publicznych jak i prywatnych podmiotów oraz informacji uzyskanych przez organy KAS w toku wykonywania czynności. Po raz kolejny należy zwrócić uwagę, iż tworzona służba będzie miała prawo do stosowania wideo monitoringu, podczas gdy ta ważna z punktu widzenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych kwestia nie doczekała się wyczerpującej regulacji w akcie rangi ustawowej. Tylko poprzez ustalenie jednolitego katalogu zasad obowiązującego wszystkie podmioty zainteresowane stosowaniem różnych form monitoringu wizyjnego, możliwe jest zapewnienie przestrzegania konstytucyjnych zasad przez organy publiczne i podmioty prywatne.

Dodatkowo należy przypomnieć o wchodzącym dnia 25 maja 2018 r. **ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych**¹, która zastąpi przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. W szczególności konieczne jest respektowanie postanowień o prawie do informacji, kontroli danych oraz uzupełniania i aktualizacji danych osobowych dotyczących ich osób. Zgodnie z art. 23 ust. 1 lit. e w/w rozporządzenia przepisy ograniczające prawa osób, których dane dotyczą, nie mogą naruszać istoty podstawowych praw i wolności oraz być środkiem niezbędnym i proporcjonalnym w demokratycznym społeczeństwie. Aby realizować ważne interesy państwa członkowskiego, akt prawny musi w szczególności zawierać przepisy o:

- a) celach przetwarzania lub kategorii przetwarzania;
- b) **kategoriach danych osobowych;**
- c) zakresie wprowadzonych ograniczeń;
- d) zabezpieczeniach zapobiegających nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi lub przekazywaniu;
- e) określeniu administratora lub kategorii administratorów;
- f) **okresach przechowywania oraz mających zastosowanie zabezpieczeniach z uwzględnieniem charakteru, zakresu i celów przetwarzania lub kategorii przetwarzania;**
- g) **ryzyka naruszenia praw lub wolności osoby, której dane dotyczą; oraz**
- h) **prawie osób, której dane dotyczą, do uzyskania informacji o ograniczeniach, o ile nie narusza to celu ograniczenia.**

W dłuższej perspektywie niezgodność przepisów ustawy z Konstytucją i ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych może stanowić postawę do ich uchylenia oraz odpowiedzialności organów

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 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.

państwa za nieprawidłowe przetwarzanie danych poprzez naruszanie praw osób, których dane dotyczą.

I. Uwagi do poselskiego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej

W art. 16 ust. 2 projektu zaproponowano zawartość pisemnego wystąpienia o dostarczenie informacji lub wykonanie określonych czynności. Wśród wymienionych przykładów brak jest wskazania podstawy prawnej wystąpienia, co należy uznać za niezbędny element takiego wystąpienia. Nie wskazano także, w jakim trybie informacje mają być przekazywane. Organ ds. ochrony danych osobowych sugeruje uzupełnienie przepisu w tym zakresie.

W art. 35 ust. 3 projektu określono **otwarty katalog źródeł danych**, z których mogą być pozyskiwane dane osobowe. Generalny Inspektor sugeruje precyzyjne i wyczerpujące wskazanie źródeł danych, aby Szef KAS miał wyraźne podstawy prawne do przetwarzania informacji zbieranych w Centralnym Rejestrze Danych Podatkowych. Jest to szczególnie istotne mając na uwadze treść ust. 4, który upoważnia organy administracji skarbowej do wprowadzania do w/w rejestru danych zawartych w dokumentach ujętych w ust. 3 pkt 1. Ponieważ katalog z ust. 3 pkt 1 jest otwarty oznacza to, że **w/w upoważnienie jest nieprecyzyjne i może powodować wątpliwości w toku jego wykonywania.** Rozważenia wymaga także kwestia braku wskazania wśród podmiotów, które mają dostęp do w/w rejestru, ministra właściwego ds. finansów, który jest przełożonym Szefa KAS i jest wskazany w art. 11 pkt 1 jako organ KAS. W przypadku potrzeby kontroli działań KAS i wykazania niezbędności realizowania swoich zadań minister wł. ds. finansów powinien mieć dostęp tylko do zindywidualizowanych danych w konkretnej sprawie ujętych w w/w rejestrze na podstawie wyraźnego i niebudzącego wątpliwości przepisu prawa, określającego celu działania ministra.

W art. 45 ust. 1 pkt 1 projektu upoważniono organy KAS do zbierania i wykorzystywania informacji, w tym danych osobowych. **Jednakże nie wskazano zakresu niezbędnych dla realizacji tego zadania i celu danych.** Taką regulację należy uznać za nieprawidłową, gdyż zgodnie z zasadami ochrony danych katalog danych osobowych powinien być wyraźnie i wyczerpująco określony w przepisach rangi ustawowej. Tak szerokie uprawnienie należy uznać dodatkowo za nieproporcjonalne. W tym miejscu należy przypomnieć o treści art. 51 ust. 2 i 5 Konstytucji, zgodnie z którymi władze publicznie nie mogą przetwarzać informacji o obywatelach innych niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, a zasady i tryb przetwarzania określa ustawa. **Analogiczne uwagi należy zgłosić do treści art. 110 projektu.**

Podobną uwagę należy zgłosić do **projektowanego art. 47**. Osoby, których dane dotyczą powinny zostać poinformowane o przetwarzaniu dotyczących ich danych po ich zebraniu. Realizacja obowiązku informacyjnego ujętego w art. 24 i 25 i prawa do kontroli procesu przetwarzania danych osobowych ujętego w art. 32 i n. ustawy nie powinny być całkowicie ograniczone, gdyż narusza to autonomię informacyjną osoby określoną w art. 51 Konstytucji. Nie należy dopuszczać do sytuacji, w której po zebraniu informacji i zakończeniu niezbędnych czynności osoba nie będzie poinformowana o tym fakcie. Jest to niezbędne, aby możliwa była realizacja prawa ujętego w art. 51 ust. 3 Konstytucji. W szczególności dotyczy to treści ust. 3 komentowanego przepisu. Możliwym rozwiązaniem jest, by administrator danych dopiero po upływie określonego czasu (np. kilku miesięcy) przekazał informację osobie, której dane dotyczą, iż udostępnił jej dane osobowe organom administracji skarbowej. **Analogiczną uwagę należy zgłosić do treści art. 48 ust. 9, art. 111 ust. 1, art. 115 ust. 14 oraz 123 ust. 1 lit. a projektu.**

W **art. 47 ust. 2 projektu** należy ograniczyć dostęp do tzw. danych wrażliwych, tak jak ma to miejsce w przepisach art. 29 ust. 1 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 z późn. zm.). Obecna propozycja przewiduje możliwość przetwarzania wszystkich rodzajów danych wrażliwych, co byłoby uprawnieniem nadmiernym w stosunku do wykonywania powierzonych zadań w zakresie podatków.

Szczególną uwagę należy poświęcić przepisom o **udostępnianiu danych z rejestrów publicznych i systemów teleinformatycznych za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 47 ust. 6-9)**. W obliczu ostatnich problemów z dostępem uprawnionych podmiotów do rejestru PESEL należy stwierdzić, iż obecnie stosowane w wielu ustawach regulacje są zbyt ogólne i nie zapewniają odpowiedniego poziomu ochrony i kontroli nad udostępnianymi danymi. Sejm powinien rozważyć wprowadzenie wyraźnego obowiązku kontroli przez organy KAS oraz podmiotów udostępniających informacje zakresu i częstotliwości udostępniania informacji, tak by uniemożliwić realizację nadmiernych i nieproporcjonalnych udostępnień. Pewnym sposobem ograniczenia zakresu żądanych informacji byłoby uzależnienie ich przekazywania za opłatą. Obecnie, zgodnie z treścią **art. 47 ust. 3 projektu** udostępnienie informacji odbywa się bezpłatnie, co może oznaczać większą liczbę zapytań. Należy założyć, że podmioty udostępniające dane przeniosą koszty udostępniania informacji na swoich klientów. Szczególną uwagę należy poświęcić porozumieniom i zgodom, na podstawie których ma dochodzić do dostępu do danych zgromadzonych w zbiorach danych. **Analogiczne uwagi należy zgłosić wobec projektowanego art. 48 ust. 7, art. 68 ust. 1, art. 111 ust. 2 oraz art. 123 ust. 3 projektu.**

Na zakończenie uwag do Działu IV POMOC I INFORMACJE, należy podnieść, iż **brak jest także przepisów o okresach przechowywania informacji** zebranych w związku z prowadzeniem postępowań i przetwarzaniem informacji w Centralnym Rejestrze Danych Podatkowych i innych zbiorach danych. Brak unormowań w tym zakresie stanowi nieprawidłową regulację i ograniczenie

praw osób, których dane dotyczą. Może także powodować postępujące rozszerzanie liczby informacji przetwarzanych przez organy KAS i wymagać dodatkowych środków na ich przechowywanie i prawidłowe zabezpieczenie, co może nieść za sobą konieczność wzrostu kosztów działalności. Z drugiej strony koniecznym jest wprowadzenie w przepisach szczególnych – dotyczących wszystkich podmiotów, które mają dane udostępniać – stworzyć ku temu właściwe podstawy prawne.

W **art. 58 ust. 6 projektu** nie wskazano w sposób wyczerpujący, jakie dane kontrolerów mają być ujęte w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej. Sugeruje się uzupełnienie ust. 6 pkt 3 poprzez wskazania imienia i nazwiska oraz stanowiska osób kontrolujących.

W **art. 73 ust. 3 projektu** zaproponowano, by przesłuchanie utrwalano za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk obok sporządzenia protokołu. **Należy rozważyć, czy nie powinna to być tylko możliwość, a nie obowiązek w zakresie rejestracji obrazu.** Dodatkowo należy stwierdzić, że **kontrolowany albo świadek nie powinien być zobowiązany do płacenia za kopię zapisu dźwięku lub obrazu.** Osobie kontrolowanej należy udostępnić zapis, tak by mogła uzyskać jego kopię w sposób umożliwiający dostęp, w takim sam sposób, jak w przypadku kopii protokołu z przesłuchania. Byłoby to prawidłowe wykonanie art. 51 ust. 3 Konstytucji gwarantującym każdemu prawo dostępu dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, które musi być uwzględnione. **Bez umożliwienia osobie utrwalenia na własne potrzeby nagrania dźwięku lub obrazu, tak jak ma to miejsce w przypadku protokołu, dochodzić będzie do naruszenia praw dostępu oraz kontroli danych osobowych.**

Projektowany art. 79 ust. 2 pkt 2 nie zawiera wskazania, jakie dane kontrolowanego będą zawarte w wynikach kontroli. Prawidłowym rozwiązaniem byłoby wskazania imienia i nazwiska oraz stanowiska osób kontrolujących. Analogiczne uwagi muszą być poczynione wobec propozycji ujętej w art. 81 ust. 2 pkt 1 i 2.

W **art. 110 projektu** proponuje się uprawnienie do przetwarzania danych osobowych bez precyzyjnego wskazania ich zakresu przez organy KAS. W wątpliwość należy poddać zakres zadań, dla których dopuszczane jest przetwarzanie nieograniczonego zakresu danych osobowych - zadania ujęte w art. 2 ust. 1 pkt 1, 2, 13-16 projektu w związku z kolejnymi przepisami komentowanego rozdziału projektu. **Wykonywanie takich zadań bez wyczerpującej regulacji może być niezgodne z art. 47, 49 i 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,** zgodnie z którymi władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym a ograniczenia wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa

lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Także kolejne przepisy dotyczące prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, uzyskiwania meta danych z przekazów telekomunikacyjnych, pocztowych i elektronicznych ograniczają prawa osób, których dane dotyczą z powodu zaproponowanej metody nadzoru nad tymi działaniami. **Nie można uznać za skuteczną kontrolę nad uzyskiwaniem w/w danych ujętą w art. 113 projektu, gdy jest ona wykonywana w sposób następczy. Sądy okręgowe powinny dysponować wystarczającymi środkami organizacyjnymi i kadrowymi, by rozpatrywać wnioski o prowadzenie czynności i dostęp do w/w danych przed ich rozpoczęciem.** Uprawnienia sądu są dodatkowo ograniczone, gdyż nie obejmują działań podejmowanych przez organy i funkcjonariuszy KAS na podstawie art. 112 projektu. Dodatkowo nawet jeżeli uznać, iż kompetencje określone w art. 110 i n. przepisach projektu są uzasadnione, to **w art. 115 projektu nie zapewniono efektywnej kontroli nad tymi działaniami**, co może prowadzić do ograniczenia prawa do prywatności i ochrony danych oraz naruszać istotę tych wolności i praw. W obliczu informacji przekazywanych przez sędziów rozpatrujących wnioski o zarządzenie kontroli operacyjnej przez uprawnione służby, należy wyraźnie podkreślić, iż dyżurujący sędziowie nie są w stanie zweryfikować informacji uzasadniających wnioski. Dzieje się tak z uwagi na dużą liczbę wniosków i nadmiar spraw sądowych rozpatrywanych przez tych samych sędziów jako podstawowe obowiązki.

W **projektowanym art. 121** zaproponowano, by informacje uzyskane przez organy KAS o obywatelach polskich były udostępniane na podstawie porozumienia Szefa KAS z instytucjami zagranicznymi lub międzynarodowymi organizacjami. Przepis ten stanowi odejście od praktyki wymiany danych z organami innych państw albo organizacji na podstawie umów międzynarodowych. Dotychczas właściwe organy służb państwowych miały jedynie wykonywać postanowienia umów zawartych na poziomie międzyrządowym, a nie negocjować je i zawierać.

W tym miejscu, w obliczu powyższego stanowiska organu ds. ochrony danych osobowych, warto przypomnieć o stanowisku Trybunału Konstytucyjnego w zakresie pozyskiwania i dalszego przetwarzania informacji. Trybunał w wyroku z dnia 30 lipca 2014 r. (sygn. akt K 23/11) uznał za konieczne wprowadzenie proceduralnego wymogu, którym jest **kontrola nad niejawnym pozyskiwaniem informacji o osobach przez niezależny od rządu organ państwa**. Status ustrojowy i zakres ustawowych kompetencji takiego organu ma gwarantować efektywną, niezależną i profesjonalną kontrolę nad służbami policyjnymi i ochrony państwa. Konieczne jest, by był to organ niezależny od rządu i niepozostający z funkcjonariuszami pozyskującymi dane w bezpośredniej lub pośredniej relacji zwierzchności. Wymaganie to uznać należy za ugruntowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także Europejskiego Trybunału

Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (jak wskazane zostało w cz. III, pkt 2 i 3 uzasadnienia wyroku – np. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04; orzeczenia ETPC z: 29 czerwca 2006 r. w sprawie Weber i Saravia przeciwko Niemcom, skarga 54934/00; 2 września 2010 r. w sprawie Uzun przeciwko Niemcom, skarga nr 35623/05).

W uzasadnieniu do wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że niejawnie pozyskiwanie przez organy władzy publicznej informacji o jednostce wymaga zachowania daleko idących gwarancji proceduralnych – przede wszystkim **ma istnieć obowiązek poinformowania jednostki o podjętych wobec niej działaniach operacyjno-rozpoznawczych oraz pozyskaniu informacji na jej temat** (bez względu na to, czy były to osoby podejrzane o naruszenie prawa, czy osoby postronne, które przypadkowo stały się obiektem kontroli). W opinii Trybunału, ustawodawca powinien zagwarantować późniejsze poinformowanie o tym fakcie (gdyż powiadomienie jednostki na etapie wykonywania działań operacyjno-rozpoznawczych i gromadzenia informacji narażałoby te działania na nieskuteczność). Na konieczność ustanowienia takiego obowiązku informacyjnego zwracał już uwagę TK w postanowieniu z 25 stycznia 2006 r., sygn. S 2/06). Zapewnienie informacji jest przesłanką skorzystania przez jednostki z wynikającego z art. 51 ust. 3 Konstytucji prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Jak zauważył Trybunał, **zaniechanie poinformowania o zebraniu o jednostkach informacji przez władze publiczne samo w sobie stanowi naruszenie art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji**. Skoro jednostka nie wie o zebraniu na jej temat określonych informacji – ponieważ dokonało się to w sposób niejawny, bez jej wiedzy i zgody – nie dysponuje możliwością uzyskania dostępu do nich i nie może żądać ich sprostowania lub usunięcia na warunkach określonych w art. 51 ust. 4 Konstytucji. Z uwagi na powyższe, Generalny Inspektor wskazuje na konieczność uzupełnienia projektu o obowiązek informacyjny wobec osób, których dane zostały pozyskane przez Policję i służby.

W **art. 123 ust. 5 projektu** wskazano, że dane osobowe przechowuje się przez okres, w którym są niezbędne dla realizacji ustawowych zadań, a weryfikacji dokonuje się nie rzadziej niż co 5 lat. Jest to naruszenie zasady ograniczenia czasowego ujętej w art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy, 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. Organ do spraw ochrony danych osobowych ponownie wskazuje, iż **w projekcie brak jest unormowań określających zasady dokonywania przez organy KAS weryfikacji przydatności przetwarzanych przez nią danych**. W projekcie nie powtórzono nawet rozwiązania z art. 22b ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1310, dalej zwanej **ustawą o CBA**). W opinii Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych brak nawet tak „szczątkowej” regulacji tego istotnego zagadnienia nie może

być uznany za wystarczający dla zapewnienia skutecznej ochrony – gwarantowanych konstytucyjnie – praw obywateli.

II. Uwagi do poselskiego projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej

W **art. 3 zmianie nr 10** (dodanie art. 107e § 3 do ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2016 r. poz. 599) nie wskazano, jakie dane zobowiązanego mają być przetwarzane w systemie teleinformatycznym. Koniecznym jest wskazanie zakresu danych niezbędnych do identyfikacji tych osób zgodnie z zasadą adekwatności ujętą w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy – administrator powinien przetwarzać tylko takiego rodzaju dane i tylko o takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel zbierania danych.

W **projektowanym art. 239 ust. 5 lit. 2** pozostawiono otwarty katalog danych z wykazu pracowników, gdyż użyto wyrażenia „w szczególności”. Sugeruje się usunięcie tego określenia i wskazanie wyczerpującego katalogu danych, które mają być przekazywane przez dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego.

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

Do wiadomości:

Sz. P. Poseł Jacek Sasin, przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP, e-mail:

kfpb@sejm.gov.pl