



Warszawa,

**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH**
Miroslaw Wróblewski

DOL.401.475.2024

**Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 14 listopada 2024 r. (znak: SPS-WP.020.284.3.2024), działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych², uprzejmie dziękuję za przedstawienie do zaopiniowania Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych **projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw** (dalej jako „projekt”, druk sejmowy: 812, 819), tym bardziej, że wbrew istniejącemu obowiązkowi prawnemu, nie został on przedłożony do analizy pod kątem ochrony danych osobowych na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych. Uprzejmie przedstawiam poniższe uwagi. Poniżej przedstawiam uwagi do tego projektu.

Ustawa przewiduje zmianę **art. 83 ust. 1** ustawy o odpadach³ poprzez dodanie pkt 23, którym poszerza się katalog podmiotów uprawnionych do dostępu do Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej: BDO) o Krajową Administrację Skarbową (dalej: KAS). **Wątpliwości budzi jednak zakres i cel w jakim dochodziłoby do pozyskiwania danych z przedmiotowej bazy przez KAS.** Brak wyraźnych i konkretnych regulacji w tym zakresie prowadzi do ryzyka nadmiarowego pozyskiwania danych o obywatelach. Tym samym

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 rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.); dalej jako „rozporządzenie 2016/679”

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.).

projektowane regulacje budzą zastrzeżenia z punktu widzenia art. 5 ust. 1 lit a, b i c w zw. z art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2016/679 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Szeroki zakres uprawnień KAS wynikający z ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej jest od dawna przedmiotem szczególnego zainteresowania Prezesa UODO. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Finansów z 1 lipca 2024 r.⁴ Prezes UODO, oprócz uwag dotyczących poszczególnych przepisów, wnosił także o **kompleksowy przegląd zawartych w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej⁵ regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych.**

W związku z przedstawianymi dotychczas uwagami sprowadzającymi się do konkluzji o konieczności ograniczenia i doprecyzowania kompetencji KAS, należy wskazać, że **projektowane przepisy poszerzające uprawnienia KAS o dostęp do kolejnej bazy danych – BDO – bez dokonania oceny skutków dla ochrony danych osobowych uzasadniającej wprowadzanie takich rozwiązań – powodują dodatkowy niepokój**, mając na względzie prawo do ochrony danych osobowych, jak i szeroko rozumiane czy prawo do prywatności osób fizycznych.

Odnosząc się do **art. 83 ust. 1 pkt 23 projektu** ustawy wskazać należy, że przepis ten przewiduje **dobanie KAS do kręgu podmiotów uprawnionych do dostępu do BDO**. Zakres bazy określa art. 79 ustawy o odpadach i przewiduje m.in. informacje, o których mowa w ewidencji odpadów, sprawozdaniach, oświadczeniach, czy zaświadczeniach określonych w odrębnych regulacjach. Integralną częścią bazy jest też rejestr podmiotów: 1) wprowadzających produkty, 2) wprowadzających produkty w opakowaniach, 3) prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, 4) gospodarujących odpadami (art. 49 ust. 1 i 6 ustawy o odpadach).

Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy o odpadach, użytkownicy posiadają uprawnienia do nieodpłatnego dostępu do BDO w zakresie związanym z ich kompetencjami i zadaniami. Zgodnie z art. 84 pkt 2 ustawy, minister właściwy do spraw klimatu, określa w drodze rozporządzenia zakres uprawnień dla użytkowników mając na uwadze zakres zadań publicznych realizowanych przez nich. Zgodnie z aktualnym rozporządzeniem w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami⁶, spośród 27 użytkowników BDO, pełny zakres dostępu do BDO ma minister właściwy do spraw klimatu oraz administrator BDO, jeżeli nie jest nim ten minister (zob. zał. 1 do rozporządzenia).

⁴ Wystąpienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do Ministra Finansów z 1 lipca 2024 r., znak DOL.413.5.2024.OJ, dostępnym na stronie internetowej UODO pod linkiem <https://uodo.gov.pl/pl/138/3250>, zob. też Opinia PUODO z dnia 6 sierpnia 2024 r. DOL.401.298.2024, udostępniona na stronie internetowej: <https://uodo.gov.pl/pl/138/3250>

⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.), dalej: Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej lub ustawa o KAS.

⁶ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz. U. z 2023, poz. 1)

Dodatkowo należy wskazać, jak wynika z projektowanego art. 83 ust. 2a ustawy o odpadach, że **KAS – jako użytkownik systemu – będzie posiadała możliwość weryfikacji zgodności ze stanem rzeczywistym prowadzonej przez posiadaczy odpadów ewidencji odpadów.**

Z przepisów ustawy o odpadach nie wynika więc ani zakres danych pozyskiwanych przez użytkowników, ani cel ich pozyskiwania. Zakres uprawnień użytkowników jest określony przez ministra właściwego ds. klimatu z uwzględnieniem zakresu ich kompetencji wynikających z odrębnych ustaw.

Projektowane przepisy nie precyzują tych zagadnień w odniesieniu do uprawnień KAS. Natomiast ustawa o KAS – wykazał to Prezes UODO we wcześniejszych stanowiskach – przewiduje szerokie kompetencje w zakresie pozyskiwania i gromadzenia danych osobowych obywateli. Zauważyć przy tym należy, że już samo uzasadnienie do projektowanego art. 83 ust. 1 pkt 23 w odniesieniu do określenia celu poszerzenia uprawnień KAS sugeruje, że **dostęp do BDO jest związany nie tylko z prowadzonymi konkretnymi postępowaniami przez KAS, ale także wiąże się z „wykrywaniem potencjalnych przestępstw skarbowych związanych z gospodarką odpadami”.** Tak określony cel pozyskiwania danych osobowych budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady ograniczenia celu oraz minimalizacji i prowadzi do ryzyka pozyskiwania nadmiarowych danych.

Sposób ukształtowania przepisów odnoszących się do uprawnienia organu podatkowego do dostępu do bazy danych, w której przetwarzane są dane szerokiego kręgu osób fizycznych, budzi więc zastrzeżenia Prezesa UODO z punktu widzenia zasady legalności, celowości i proporcjonalności określonej w art. 5 ust. 1 lit a, b i c rozporządzenia 2016/679.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że art. 47 ustawy o KAS reguluje przetwarzanie danych osobowych przez KAS. Zgodnie z art. 47 ust. 4 ustawy, **organy KAS mogą przetwarzać:** 1) informacje dostarczane tym organom, w tym na podstawie przepisów odrębnych; 2) **dane zgromadzone w bazach, rejestrach, ewidencjach, zbiorach i systemach informatycznych udostępnionych organom KAS w celu realizacji ustawowych zadań.** Zakres tych zadań wynika z art. 2 ustawy i przewiduje zarówno pobór podatków, opłat i należności celnych, egzekucję, kontrolę obrotu towarowego, rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw związanych z realizacją tych zadań, jak i prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizy ryzyka (por. też art. 12a i 12b ustawy).

Zgodnie z art. 47c ustawy prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk pozostających we właściwości KAS oraz dokonywanie analizy ryzyka, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 10 i 12a, może polegać na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych lub na zautomatyzowanym

podejmowaniu decyzji w tym profilowaniu, wywołującym skutki prawne wobec osoby profilowanej lub której dane podlegają zautomatyzowanemu przetwarzaniu.

Należy więc uznać, że art. 47 ust. 4 pkt 2 ustawy o KAS przewiduje podstawę do przetwarzania danych osobowych zawartych w różnego rodzaju bazach, rejestrach i systemach informatycznych udostępnianych organom KAS w celu realizacji szerokiego zakresu zadań, które są wykonywane przy wykorzystywaniu danych osobowych. Trzeba również mieć na względzie – jak wskazywał Prezes UODO w swoich dotychczasowych stanowiskach – że **szeroka interpretacja kompetencji KAS oraz metod przetwarzania**, w szczególności z użyciem nowych technologii (w sposób zautomatyzowany), w sytuacji **braku przejrzystości podstaw przetwarzania danych**, może wiązać się z **ryzykiem pozyskiwania przez KAS wynioskowanych oraz nadmiarowych danych osobowych**, a zatem prowadzić do **naruszenia zasady adekwatności i proporcjonalności przetwarzania danych** (art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2016/679, art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Należy przy tym podkreślić, że stosownie do treści art. 22 ust. 2 lit. b oraz ust. 4 RODO, prawodawcy krajowy - dozwalając w przepisach prawa na podleganie przez osobę fizyczną decyzji opierającej się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa - powinien określić właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą.

Ponadto sposób przetwarzania danych (zautomatyzowany, w tym poprzez profilowanie) **może powodować zmianę celów** przetwarzania danych nieprzewidzianych przepisami szczegółowymi, **co może powodować sprzeczność z przepisami art. 6, w tym ust. 4, czy art. 9 rozporządzenia 2016/679**. Dane osobowe zebrane przez KAS w konkretnych celach nie powinny być bowiem łączone z innymi danymi i wykorzystywane do celów nieprzewidzianych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa (np. do celów analitycznych), gdyż stoi to w sprzeczności z przepisami rozporządzenia 2016/679. Jak wyjaśnia motyw 31 rozporządzenia 2016/679, żądanie ujawnienia danych osobowych, z którym występują organy publiczne, powinno zawsze mieć formę pisemną, być uzasadnione, mieć charakter wyjątkowy, nie powinno dotyczyć całego zbioru danych ani prowadzić do połączenia zbiorów danych. Przetwarzając otrzymane dane osobowe, takie organy powinny przestrzegać mających zastosowanie przepisów o ochronie danych, zgodnie z celami przetwarzania⁷.

W kontekście powyższych rozważań należy również wskazać na wyrok TSUE w sprawie C-175/20 *Valsts ienēmumu dienests*, w którym Trybunał wskazywał, że zbieranie od podmiotu gospodarczego przez organ podatkowy państwa członkowskiego informacji zawierających znaczną ilość danych osobowych podlega wymogom określonym w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2016/679. Trybunał

⁷ Zob. powoływane wystąpienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych: <https://uodo.gov.pl/pl/138/3250>

przypomniał, że „aby spełnić wymóg proporcjonalności wyrażony w art. 5 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 2016/679 (...), uregulowanie, na podstawie którego ma miejsce przetwarzanie, musi zawierać **jasne i precyzyjne** przepisy regulujące zakres i sposób stosowania danego środka oraz ustanawiające minimalne wymogi służące temu, aby osoby, o których dane osobowe chodzi, miały wystarczające gwarancje pozwalające na skuteczną ochronę tych danych przed ryzykiem nadużyć.

Uregulowanie to musi być prawnie wiążące w prawie wewnętrznym i w szczególności wskazywać, w jakich okolicznościach i pod jakimi warunkami można przyjąć środek przewidujący przetwarzanie takich danych, gwarantując w ten sposób, że ingerencja zostanie ograniczona do tego, co absolutnie niezbędne”.

Ponadto, normy konstytucyjne dotyczące prawa do autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji RP) i prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP) gwarantują każdemu ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem informacji dotyczących jego osoby, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje dodatkowo, że zakaz przetwarzania danych osobowych przez władze publiczne innych niż niezbędne. Przedmiotem dowodu staje się wówczas tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko „wygodne” lub „użyteczne” dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym (wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02; zob. też np. wyrok TK z dnia 20 stycznia 2015 r., K 39/12).

Z punktu widzenia przepisów rozporządzenia 2016/679 oraz standardów konstytucyjnych i europejskich w zakresie ochrony danych osobowych i prywatności, z uwagi na nieokreśloność regulacji określających kompetencje KAS, wątpliwości budzą projektowane przepisy poszerzające uprawnienia KAS o dostęp do BDO i konsekwencje przyjmowanych rozwiązań w tym proporcjonalność działań organu państwa w stosunku do praw osób (obywateli; art 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Pragnę jednocześnie zaznaczyć, że uwagi organu ochrony danych przedstawiane w toku prac legislacyjnych mają charakter eksperckich wskazówek dla projektodawcy, który podejmuje decyzję co do ostatecznego kształtu przyjmowanych przepisów i odpowiada za zapewnienie ich zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych.

Wyrażam nadzieję, że uwzględnienie wyrażonych wskazówek będzie pomocne w tym procesie i przyczyni się do podwyższenia poziomu ochrony danych osobowych w projektowanych przepisach.

Łączę wyrazy szacunku,
Miroslaw Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych

/-dokument w postaci elektronicznej
podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym/