



## **Stanowisko Fundacji Panoptykon w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz innych ustaw (druk nr 946)**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz innych ustaw (druk sejmowy nr 946<sup>1</sup>, **dalej: projekt**) nakłada na operatorów systemu dystrybucyjnego i operatorów systemu przesyłowego obowiązek instalacji liczników zdalnego odczytu<sup>2</sup> u 80% odbiorców przyłączonych do sieci danego operatora do 31 grudnia 2020 r.

Projekt w swojej pierwotnej wersji nie dotyczył wprowadzenia inteligentnych liczników, w związku z tym dopiero teraz – po publikacji sprawozdania podkomisji – przedstawiamy naszą opinię. Jednakże już wcześniej zajmowaliśmy się problematyką inteligentnego opomiarowania – przedstawiliśmy naszą opinię do projektu ustawy – Prawo energetyczne przygotowanego przez Ministerstwo Gospodarki<sup>3</sup> (**dalej: projekt Prawa energetycznego, projekt rządowy**). Głównym postulatem opinii przedstawionej przez nas w lutym 2012 r. była konieczność traktowania danych pomiarowych jako danych osobowych i tym samym zapewnienie im należytej ochrony.

### **A. Liczniki zdalnego odczytu w projekcie – najważniejsze problemy**

Projektowane wprowadzenie inteligentnych liczników, mimo pozornie czysto technicznego charakteru, wpływa na konstytucyjne prawa jednostki – przetwarzane przez liczniki dane pomiarowe stanowią bowiem dane osobowe.

Stanowisko takie przedstawiła m.in. Grupa Robocza ds. Ochrony Danych ustanowiona na mocy art. 29 (dalej Grupa art. 29) w Opinii 12/2011 z 4 kwietnia 2011 r. na temat inteligentnego zużycia (*smart metering*)<sup>4</sup>, a także Komisja Europejska w swoich rekomendacjach z 9 marca

---

<sup>1</sup> Opinia dotyczy projektu w kształcie wynikającym ze Sprawozdania Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 946) z **5 marca 2013 r.**

<sup>2</sup> Liczniki zdalnego odczytu mają takie same właściwości, jak inteligentne liczniki, których wprowadzenie zakładał przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki projekt ustawy – Prawo energetyczne. Stąd w opinii zamiennie stosowane jest określenie licznik zdalnego odczytu oraz licznik inteligentny.

<sup>3</sup> Opinia dostępna jest tutaj:

[http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/prawo\\_energetyczne\\_opinia.pdf](http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/prawo_energetyczne_opinia.pdf). Niestety kilkadziesiąt opinii przedstawionych w ramach konsultacji społecznych projektu ustawy – Prawo energetyczne (m.in. opinia Fundacji Panoptykon) przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki nie jest już dostępnych na stronach rządowego procesu legislacji.

<sup>4</sup> Grupa Robocza została ustanowiona na mocy art. 29 dyrektywy 95/46/WE. Jest ona niezależnym organem doradczym w zakresie ochrony danych i prywatności. Opinia 12/2011 dostępna pod adresem: [http://www.giodo.gov.pl/457/id\\_art/4268/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/457/id_art/4268/j/pl/).

2012 r. w sprawie przygotowań do wprowadzenia inteligentnego opomiarowania<sup>5</sup>. Komisja jednoznacznie wskazała, że zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych wynikające z dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (dalej: dyrektywa 95/46)<sup>6</sup> oraz dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>7</sup> mają pełne zastosowanie do inteligentnych systemów pomiarowych.

Dodatkowo należy pamiętać, że dane pomiarowe mogą stanowić tzw. dane wrażliwe, które korzystają ze wzmocnionej ochrony. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia np. w przypadku narzędzi wykorzystujących stałą ilość prądu a świadczących bądź o stanie zdrowia (np. urządzenia do dializy) lub o skazaniu (kara pozbawienia wolności odbywana w systemie dozoru elektronicznego).

### 1. Decyzja o wprowadzeniu liczników

Decyzja o stworzeniu centralnej bazy danych pomiarowych powinna być poprzedzona analizą jej niezbędności. Zgodnie bowiem z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż **niezbędne w demokratycznym państwie prawnym**”. Naszym zdaniem ta dyrektywa dotyczy również sytuacji, w której dane zbierane będą przez spółkę, o której mowa w art. 63 ustawy o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązywaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej. Ocena niezbędności powinna dotyczyć nie tylko zasadności tworzenia centralnej bazy danych, ale również samego wdrożenia systemu inteligentnego opomiarowania, pod kątem analizy, czy tego samego celu nie da się osiągnąć w inny, mniej ingerujący w konstytucyjne prawa sposób. Brak uzasadnienia projektu w zakresie dotyczącym liczników uniemożliwia ocenę, czy taka analiza została przeprowadzona (o braku uzasadnienia szerzej w drugiej części opinii).

Na marginesie zwracamy uwagę, że zgodnie z Załącznikiem nr 1 („Środki z zakresu ochrony konsumentów”) do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej wdrożenie inteligentnych systemów pomiarowych „może być uzależnione od ekonomicznej oceny wszystkich długoterminowych kosztów i **korzyści dla rynku oraz indywidualnego konsumenta**”. Z dostępnych nam informacji wynika, że taka analiza nie została przeprowadzona.

### 2. Zasada minimalizmu

Zarówno z art. 51 Konstytucji RP, jak i ustawy o ochronie danych osobowych<sup>8</sup> wynika zasada minimalizmu, zgodnie z którą zbieranie i przetwarzanie danych osobowych powinno następować **tylko w zakresie niezbędnym do realizacji założonego celu**. Zasada ta powinna

---

<sup>5</sup> Commission Recommendation of 9.3.2012 on preparations for the roll-out of smart metering systems, dostępne pod adresem: [http://www.cedec.com/documents/news/18/CE-recommandation-smart\\_grids120309.pdf](http://www.cedec.com/documents/news/18/CE-recommandation-smart_grids120309.pdf).

<sup>6</sup> Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych.

<sup>7</sup> Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej).

<sup>8</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883 ze zm.)

znaleźć odzwierciedlenie w projekcie w dwóch aspektach: częstotliwości zbierania danych oraz zakresu udostępnianych danych.

#### **a) Częstotliwość zbierania danych pomiarowych**

Zgodnie z projektem częstotliwość zbierania danych pomiarowych będzie ustalana przez Operatora Informacji Pomiarowych w „instrukcji postępowania z informacjami pomiarowymi”. Tymczasem właśnie częstotliwość zbierania danych ma kluczowe znaczenie z perspektywy oceny stopnia ingerencji w prywatność jednostki. Inny jest bowiem stopień ingerencji w prywatność jednostki w sytuacji zbierania danych z częstotliwością miesięczną, a inny w przypadku – na przykład – 15-minutowej. Niezbędne są zatem gwarancje na poziomie przepisów powszechnie obowiązujących, że dane nie będą zbierane częściej, niż jest to konieczne.

#### **b) Zakres udostępnianych danych**

Projekt zakłada, że dane pomiarowe pochodzące ze zdalnego licznika odczytu będą stanowić podstawę rozliczeń. Jednocześnie jednostkowe dane pomiarowe dotyczące danego odbiorcy końcowego będą udostępniane np. sprzedawcy energii w celu przygotowania odbiorcy oferty sprzedaży energii lub ministrowi właściwemu do spraw gospodarki na potrzeby prowadzonych badań statystycznych. Udostępnianie danych w każdej z tych sytuacji służy innemu celowi, a zatem zakres przekazywanych informacji powinien być odmienny: do rozliczeń wystarczy informacja o zużyciu za cały okres rozliczeniowy, natomiast do przygotowania spersonalizowanej oferty przez sprzedawcę niezbędny jest szerszy zakres informacji. W naszej ocenie udostępnianie danych jednostkowych odpowiedniemu ministrowi do celów statystycznych w ogóle jest zbędne (do tego celu wystarczą dane zagregowane).

### **3. Przechowywanie i udostępnianie danych pomiarowych**

Centralna baza danych pomiarowych będzie stanowić niezwykle cenne źródło informacji o użytkownikach energii elektrycznej – może bowiem wskazywać na ich aktywność (np. dłuższy wyjazd) i rutyny życiowe. Dlatego niezwykle istotne jest precyzyjne uregulowanie zasad przechowywania oraz udostępniania danych pomiarowych.

#### **a) Przechowywanie danych pomiarowych**

Projekt nie określa, jak długo Operator Informacji Pomiarowych ma przechowywać dane pomiarowe. W tym zakresie przewiduje jedynie, że przekazywanie **archiwalnych** danych pomiarowych operatorom systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego odbywa się odpłatnie. Zasady archiwizowania danych mają być ustalone przez Operatora Informacji Pomiarowych w instrukcji postępowania z danymi pomiarowymi.

Obowiązek przechowywania danych nie dłużej, niż to konieczne, a następnie ich niszczenia stanowi realizację konstytucyjnej zasady autonomii informacyjnej jednostki. Jego realizacja musi być zagwarantowana na poziomie prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego projekt powinien być uzupełniony o przepis wskazujący, że dane nie mogą być przechowywane dłużej, niż jest to konieczne, jak również o precyzyjne wskazanie długości czasu przechowywania danych oraz obowiązek ich niszczenia w sytuacji nieprzydatności lub upływu wskazanego okresu.

#### **b) Zasady udostępniania danych pomiarowych**

Zgodnie z projektem Operator Informacji Pomiarowych udostępnia dane pomiarowe w formie zagregowanych danych pomiarowych lub jednostkowych danych pomiarowych. Indywidualne dane pomiarowe udostępniane są odpłatnie bądź nieodpłatnie, a katalog sytuacji umożliwiających udostępnienie ma charakter zamknięty.

Naszym zdaniem, ze względu na głęboko ingerujący w prywatność charakter danych pomiarowych, należy wprowadzić instytucję tajemnicy pomiarowej, której przestrzeganie byłoby obowiązkiem wszystkich uczestników systemu. Tajemnica pomiarowa powinna zostać skonstruowana w sposób analogiczny do tajemnicy telekomunikacyjnej. Elementem tej tajemnicy powinna być gwarancja analogiczna do zawartej w art. 218 Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którą operatorzy telekomunikacyjni są zobowiązani wydać sądowi lub prokuratorowi dane objęte tajemnicą jedynie na żądanie zawarte w postanowieniu sądu lub prokuratora.

Projekt zakłada również udostępnianie indywidualnych danych pomiarowych sprzedawcy energii „upoważnionemu przez odbiorcę końcowego”. Znaczenie sformułowania „upoważnienie” jest niejasne – projekt nie określa, jaką miałyby ono mieć formę. Naszym zdaniem – biorąc pod uwagę fakt, że dane pomiarowe stanowią dane osobowe – podstawą do przekazania danych powinna być zgoda wyrażona w sposób, o którym mowa w ustawie o ochronie danych osobowych.

#### **4. Instrukcja informacji pomiarowych**

Zgodnie z projektem Operator Informacji Pomiarowych sam określa zakres informacji pomiarowych, sposób i częstotliwość ich przekazywania, a także zasady przetwarzania, udostępniania i archiwizowania danych pomiarowych. Ma to być określone w instrukcji informacji pomiarowych. Jednocześnie, zgodnie z art. 9z projektu, minister właściwy do spraw gospodarki określi w drodze rozporządzenia wymagania, jakie powinna spełniać informacja pomiarowa oraz jej zakres i sposób jej wysyłania do centralnego zbioru informacji pomiarowych – uwzględniając zapewnienie poufności informacji w systemie.

Naszym zdaniem relacja pomiędzy instrukcją a rozporządzeniem jest niejasna – z upoważnienia do wydania rozporządzenia nie wynika m.in. czy ma ono dotyczyć częstotliwości przekazywania danych. Prowadzi to z kolei do wniosku, że Operator Informacji Pomiarowych będzie mógł ustalić częstotliwość pomiarów w sposób arbitralny. Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi również uprawnienie Operatora Informacji Pomiarowych do ustalania, na poziomie wewnętrznej instrukcji, zakresu danych pomiarowych i innych parametrów mających wpływ na stopień ochrony danych osobowych.

#### **B. Sposób prac nad zmianą Prawa energetycznego**

Poza przedstawionymi pokrótce zarzutami o charakterze merytorycznym, mamy bardzo poważne zastrzeżenia dotyczące sposobu, w jakim Sejm pracuje nad projektem wprowadzenia obowiązkowych inteligentnych liczników. Projekt budzi również zastrzeżenia na poziomie czysto legislacyjnym.

Przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki projekt nowego Prawa energetycznego miał zastąpić dotychczasową ustawę. Jednak prace nad projektem rządowym zostały zarzucone, natomiast do Sejmu trafił projekt grupy posłów, w którego pierwotnym brzmieniu nie było mowy o inteligentnych licznikach. Obowiązek ich wprowadzenia został zaproponowany dopiero podczas prac w podkomisji nadzwyczajnej. Stanowi to przykład wprowadzania projektów *de facto* rządowych „tylnymi drzwiami” – z wykorzystaniem przysługującej posłom inicjatywy

ustawodawczej. Takie działanie pociąga za sobą negatywne konsekwencje dla jakości procesu legislacyjnego.

Projekt poselski nie podlega konsultacjom społecznym, w związku z tym organizacje społeczne nie miały możliwości wyrażenia swojego stanowiska w tej sprawie. Fundamentalne różnice pomiędzy pierwotnym brzmieniem projektu złożonym do łaski marszałkowskiej, a wersją zaproponowaną przez podkomisję powodują, że do jego znacznej części nie zostało sporządzone uzasadnienie. Wreszcie, prace podkomisji nie są transparentne, jako że nie sporządza się z nich stenogramów.

Projekt budzi również istotne wątpliwości na poziomie legislacyjnym. Już dziś ustawa Prawo energetyczne jest mało przejrzysta, a projekt poselski ten problem jedynie pogłębi. Dla przykładu, w projekcie zakłada się wprowadzenie do Prawa energetycznego artykułów o numeracji 20a – 20zc. Ponadto projekt wprowadza pojęcia zapożyczone z projektu przygotowanego przez Ministerstwo Gospodarki, na gruncie opiniowanego projektu nie mające jednak żadnej treści legislacyjnej. Przykładem takiego pojęcia są „komendy sterujące”, które obok danych pomiarowych i informacji o cenach energii składają się na informacje pomiarowe. Wprowadzenie pojęcia, które nie występuje w żadnej innej części projektu, a które nie ma też oczywistego znaczenia semantycznego, jest niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej i świadczy o mechanicznym kopiowaniu do projektu poselskiego rozwiązań zaproponowanych w projekcie rządowym.

### C. Podsumowanie

W ocenie Fundacji Panoptykon sama decyzja o wprowadzeniu inteligentnych liczników wymaga rozważenia i wnikliwej oceny. Ewentualnemu wprowadzeniu liczników zdalnego odczytu powinno również towarzyszyć wprowadzenie adekwatnych gwarancji ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki. Przede wszystkim, najważniejsze parametry, decydujące o stopniu ingerencji w prywatność (w tym częstotliwość zbierania danych oraz zakres udostępnianych danych) powinny być uregulowane na poziomie ustawy w sposób uwzględniający zasadę minimalizmu (dane nie powinny być zbierane częściej, niż to konieczne). Natomiast zakres udostępnianych danych powinien być uzależniony od celu, jakemu takie udostępnienie ma służyć. Naszym zdaniem ustawa powinna również określać, jak długo dane są przechowywane przez Operatora Informacji Pomiarowych, a także nakładać obowiązek ich niszczenia po upływie tego okresu. Postulujemy również wprowadzenie tajemnicy pomiarowej na kształt tajemnicy telekomunikacyjnej.

*z poważaniem,*

Małgorzata Szumańska

Wiceprezeska

Katarzyna Szymielewicz

Prezeska