



## STANOWISKO FUNDACJI PANOPTYKON W SPRAWIE PROJEKTU ZMIANY USTAWY O ZMIANIE USTAWY O ŚWIADCZENIACH RODZINNYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW<sup>1</sup>

### 1. Uwagi ogólne

Celem przedstawionego do konsultacji społecznych projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (dalej: **Projekt Ustawy**) jest wprowadzenie regulacji dotyczących m.in. funkcjonowania centralnych rejestrów w obszarze zabezpieczenia społecznego, pozyskiwania informacji przez pracowników pomocy społecznej czy składania przez obywateli wniosków o konkretne świadczenia drogą elektroniczną. Większość poruszanych w Projekcie Ustawy zagadnień związana jest ochroną prawa do prywatności i autonomii informacyjnej. Proponowane rozwiązania powinny być więc ocenione z punktu widzenia niezbędności ograniczania praw i wolności obywatelskich.

Niestety, w naszej ocenie Projekt Ustawy w wielu przypadkach nie spełnia wymagań stawianych przez Konstytucję RP. Uważamy, że propozycje projektodawcy prowadzą do naruszenia autonomii informacyjnej jednostki w sposób nieproporcjonalny, bez jednoczesnego stworzenia gwarancji jej ochrony lub wystarczającego uzasadnienia. Takie rozwiązania są zatem sprzeczne z dotychczasową i ugruntowaną już linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego<sup>2</sup>. Co więcej, ograniczenia autonomii informacyjnej – ze względu na zakres nowelizowanych ustaw – dotyczą przede wszystkim osób ubogich i społecznie wykluczonych. Tworzenie daleko idących mechanizmów kontroli w stosunku do tej grupy społecznej ma również charakter *de facto* dyskryminujący.

### 2. Kryteria oceny niezbędności ograniczenia prawa do prywatności

Przetwarzanie, gromadzenie i udostępnianie danych o obywatelach przez administrację publiczną stanowi ograniczenie prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej. Art. 47 Konstytucji RP formułuje prawo do „ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu prywatnym” (zbiorczo określne mianem prawem do prywatności). Z kolei art. 51 ust 2 zakazuje władzy publicznej pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania „innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawa”.

Prawo do prywatności oraz ochrona autonomii informacyjnej nie mają charakteru absolutnego. Jednakże wszelkie ograniczenia ww. praw muszą spełniać wymogi stawiane przez art. 31 ust 3. Konstytucji RP i realizować przesłankę niezbędności gromadzenia informacji o obywatelach w

---

<sup>1</sup> Stanowisko opracowane przez Jędrzeja Niklasa.

<sup>2</sup> Por. np. wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04; orzeczenie z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96; wyrok z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97; wyrok z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

demokratycznym państwie prawnym z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Tym samym, ingerencji w autonomię informacyjną nie mogą uzasadniać względy celowości czy wygoda władzy. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51, jest uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną”<sup>3</sup>.

Oceniając przepisy zawierające normę ograniczającą autonomię informacyjną, należy ustalić, czy pozyskiwanie danych jest konieczne, czy raczej wygodne lub użyteczne dla władzy<sup>4</sup>. Oprócz tego, należy rozważyć, czy przepisy spełniają wymogi zasady proporcjonalności. Przy badaniu proporcjonalności należy wziąć uwagę, czy ograniczenie prywatności jest niezbędne (konieczne) dla osiągnięcia celów wskazanych w art. 31. ust 3 Konstytucji RP. Pozyskiwanie informacji musi być więc instrumentem nieodzownym, a sam cel – niemożliwy do osiągnięcia w inny sposób. Innym kryterium, brany pod uwagę w przypadku ograniczenia autonomii informacyjnej, jest to, czy dane ograniczenie jest środkiem „najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia”<sup>5</sup>. W tym kontekście uzasadnienie Projektu Ustawy powinno wyjaśniać, dlaczego – spośród innych, ewentualnych możliwości – wybrano taki a nie inny sposób realizacji zakładanego celu; czy w ogóle rozważano inne alternatywne środki i dlaczego wybrany środek jest konieczny dla realizacji zakładanego celu<sup>6</sup>.

W związku z tym, że propozycje zawarte w Projekcie Ustawy zakładają rozszerzenie kompetencji określonych organów administracji do gromadzenia i przetwarzania informacji o obywatelach, muszą zostać one poddane ocenie ze względu na wytyczne stosowane w przypadku ingerencji władzy publicznej w sferę praw i wolności obywatelskich. Poniżej analizujemy środki proponowane przez projektodawcę pod kątem ich zgodności z wymaganiami stawianymi przez Konstytucję RP.

### **3. Rozszerzenie zakresu pozyskiwanych informacji przez pracowników pomocy społecznej**

Zgodnie z Projektem Ustawy, bank lub kasa oszczędnościowo-kredytowa zostaną zobowiązani do udzielania kierownikowi ośrodka pomocy i pracownikowi socjalnemu informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz określenia zakresu informacji, które mogą zostać udzielone. Kierownik lub pracownik ośrodka będzie mógł skorzystać z uzyskanych w ten sposób informacji przy wydawaniu decyzji o przyznaniu lub ustaleniu wysokości świadczeń pomocy społecznej, ustalaniu wysokości odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej, jak również weryfikacji uprawnień do uzyskiwania świadczeń z pomocy społecznej, wysokości tych świadczeń lub odpłatności świadczenia.

---

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2014 r, sygn. akt K 25/13

<sup>6</sup> Wyrok TK, K 41/02.

Projektodawca zamierza również dokonać zmiany w art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (dalej: ustawa o pomocy społecznej)<sup>7</sup>, polegającej na rozszerzeniu katalogu podmiotów, do których pracownik socjalny lub kierownik ośrodka pomocy społecznej mogą wystąpić z wnioskiem o udzielenie informacji o osobie ubiegającej się o świadczenie. W obecnym stanie prawnym mogą oni zwrócić do sądów, organów i jednostek organizacyjnych z wnioskiem o udzielenie informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej. Projekt Ustawy zakłada, że ten katalog zostanie poszerzony m.in. o: Policję, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i organy administracji publicznej, kuratorów sądowych, banków, spółdzielczych kasy oszczędnościowo-kredytowych, pracodawców, podmiotów wykonujące działalność leczniczą, przeszkół, szkół, szkół wyższych, organizacje pozarządowych. Z kolei zakres żądania ma dotyczyć nie tylko informacji mających znaczenie dla „rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej” (jak to jest obecnie w obowiązującym systemie prawnym), ale również dla weryfikacji uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej czy wysokości tych świadczeń.

#### **a. Ograniczenie prawa do prywatności**

Naszym zdaniem proponowane rozszerzenie kręgu podmiotów oraz celów pozyskiwania przez pracowników socjalnych informacji o obywatelach może w istotny sposób naruszać konstytucyjne prawa i wolności, a w szczególności zakaz pozyskiwania i gromadzenia informacji o obywatelach w zakresie wykraczającym poza to, co niezbędne w demokratycznym państwie prawa (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP). Dzięki udostępnieniu informacji objętych tajemnicą bankową, podmioty uprawnione uzyskają nie tylko wgląd w salda na rachunkach bankowych czy papierach wartościowych danej osoby, ale również informacje dotyczące obrotów na jej rachunkach, które mogą zawierać informacje ujawniające najbardziej intymne aspekty jej życia<sup>8</sup>. Podobny charakter ma propozycja umożliwiająca pozyskiwanie przez organ danych od szeregu innych podmiotów, w tym szkół, podmiotów wykonujących działalność leczniczą czy pracodawców. Poprzez dostęp do tego typu informacji (objętych tajemnicą bankową czy lekarską) pracownicy pomocy społecznej uzyskują prawo do daleko idącej kontroli życia osobistego obywateli. W związku z tym należy ocenić, czy za przyznaniem pracownikom pomocy społecznej takich uprawnień przemawia ważny interes publiczny, a – w dalszej kolejności – czy zachowano proporcjonalność między wagą i wymogami zabezpieczenia tego ewentualnego interesu publicznego, a zakresem ingerencji w prawo do prywatności.

#### **b. Uzasadnienie interesu publicznego**

W przypadku udostępniania pracownikom socjalnym informacji objętych tajemnicą bankową, uzasadnienie Projektu Ustawy wskazuje lakonicznie, że obecnie podmioty te nie mają instrumentów umożliwiających weryfikację składanych przez osoby ubiegające się o świadczeń majątkowych. Z kolei zmiana art. 105 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej ma doprowadzić do skrócenia prowadzonych postępowań w sprawie przyznawania świadczeń oraz zmniejszenia ilości przypadków wyłudzeń świadczeń pomocy społecznej. Z oceny skutków regulacji Projektu

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

<sup>8</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96.

Ustawy wynika natomiast, że proponowane zmiany (nie zostało doprecyzowane, które konkretnie) mają przynieść korzyści finansowe dla gospodarki publicznej. W tym samym dokumencie projektodawca, odnosząc się do skali nadużyć, przytacza, że obecnie „1% świadczeniobiorców może pobierać świadczenia w kilku miejscach”.

Jak wspominaliśmy powyżej, Konstytucja RP pozwala na ograniczenie autonomii informacyjnej jedynie wtedy, gdy jest to „konieczne w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób” (art. 31 ust. 3). Projektodawca nie powołuje się na żadne z tych kryteriów, jako uzasadniające środki przewidziane w Projekcie Ustawy. Wydaje się zatem, że Projekt Ustawy ma na celu jedynie „przyspieszenie” i „usprawnienie” postępowania administracyjnego. Takie cele nie mogą uzasadniać ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa i wolności obywatelskie. Na osobne rozpatrzenie zasługuje cel w postaci zmniejszenia skali wyłudzeń. Również i w tym wypadku Projekt Ustawy nie uzasadnia potrzeby szczególnej ochrony interesu publicznego. Nie zostały wskazane właściwie żadne dane, które mówiłyby o skali wyłudzeń, o tym, czy na przestrzeni ostatnich lat mamy do czynienia z jej wzrostem czy zmniejszeniem, ani jak ma się to do środków proponowanych w Projekcie Ustawy.

### c. Konieczność ograniczenia prawa do prywatności

Pomimo, że projektodawca nie wskazał, jaki ważny interes publiczny uzasadnia proponowane przez niego środki, warto przeanalizować, czy udostępnianie ww. informacji pracownikom pomocy społecznej (przy założeniu wykazania interesu publicznego) można uznać za konieczne ograniczenie prawa do prywatności.

W obecnym stanie prawnym, prowadząc postępowanie w sprawie świadczeń pomocy społecznej, organ musi działać według ogólnej dyrektywy zawartej w art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>9</sup>, która obliguje go do zebrania i rozpatrzenia wyczerpującego materiału dowodowego. Organ może więc pozyskiwać dokumenty, zwracać się do biegłych (w celu uzyskania informacji np. o stanie zdrowia), przesłuchiwać świadków, przyjmować oświadczenia stron oraz dopuszczać wszystkie dowody, które mogą przyczynić się do wyjaśnienia sprawy<sup>10</sup>.

Szczególnym środkiem dowodowym dostępnym pracownikom pomocy społecznej jest wywiad rodzinno-środowiskowy. Wywiad prowadzony jest w celu ustalenia (lub zaktualizowania wiedzy na temat) sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin ubiegających się o świadczenia lub pomoc pieniężną na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki. W trakcie przeprowadzania wywiadu pracownik społeczny może domagać od osoby lub rodziny starającej się o pomoc złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. **W efekcie, ten środek pozwala na wszechstronne zapoznanie się z sytuacją osoby i rodziny starającej się o świadczenie (lub już je pobierającej)**<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168.

<sup>10</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, 2008, Warszawa.

<sup>11</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, 2012, Warszawa.

**Wydaje się więc, że obowiązujące regulacje prawne pozwalają na szczegółowe rozpatrzenie i zweryfikowanie uprawnień danego obywatela do pozyskiwania świadczeń pomocy społecznej.** W skrajnych sytuacjach i w wypadku zaistnienia wątpliwości co do wiarygodności informacji przedstawionych w trakcie postępowania, organ prowadzący postępowanie powinien zwrócić się do odpowiednich organów ścigania. Składanie fałszywych oświadczeń w postępowaniu administracyjnym jest penalizowane na mocy art. 233 Kodeksu karnego<sup>12</sup>. Z kolei Policja oraz prokuratura w związku z toczącymi się postępowaniami, w celu skutecznego zapobiegania przestępstwom, ich wykrywania lub ustalenia sprawców mogą gromadzić kompleksowy materiał dowodowy, obejmujący również informacje chronione tajemnicą bankową.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, między określonym celem – w tym wypadku będzie to np. wykrywanie nieprawidłowości w postępowaniu o świadczenia pomocy społecznej – a proponowanym środkiem musi zachodzić stosunek typu *conditio sine qua non* (przesłanka konieczna)<sup>13</sup>. **Jeżeli organ jest w stanie osiągnąć swoje cele za pomocą innych – już istniejących środków – to wprowadzenie nowych narzędzi, ingerujących w istotę autonomii informacyjnej, nie powinno być dozwolone.** Problemy, jakie w prowadzonych postępowaniach napotykają organy pomocy społecznej, świadczą zatem nie tyle o braku wystarczających środków prawnych, ale o braku umiejętności lub praktycznych możliwości ich wykorzystania przez same organy. **W naszej ocenie Projekt Ustawy wprowadza środki „wygodne” i „przydatne” z perspektywy władzy, ale niekonieczne z perspektywy ograniczenia praw obywatelskich.**

#### **d. Brak gwarancji proceduralnych**

Jak wspomnieliśmy powyżej, prawo do prywatności nie ma absolutnego charakteru. Kolejnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę przy ocenie dopuszczalności jego naruszenia, **jest jednoczesne wprowadzenie gwarancji minimalizujących ingerencję w sferę wolności jednostki.** Owe gwarancje mogą mieć na celu ograniczenie stosowania danego środka, zastrzeżenie czasu lub sposobu jego wykonywania. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie dostępu organów kontroli skarbowej do informacji objętych tajemnicą bankową<sup>14</sup>. **W przytoczonym wyroku Trybunał uznał, że pomimo ingerencji w prawo do prywatności, gwarancje o charakterze proceduralnym sprawiają, że przepisy te są zgodne z Konstytucją RP oraz międzynarodowymi umowami chroniącymi prawa człowieka.** Oceniane wówczas przepisy ograniczały liczbę pracowników mających dostęp do wskazanych informacji oraz ustanawiały odpowiedzialność karną za jej ujawnienie. Trybunał wziął pod uwagę również to, że prawo do wystąpienia z wnioskiem o uchylenie tajemnicy bankowej przysługiwało wyłącznie naczelnikowi urzędu skarbowego. A zatem celowość skorzystania z tej możliwości przez urząd skarbowy musiała zostać poddana kontroli wewnętrznej przez naczelnika urzędu skarbowego. Poza tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, że tajemnica skarbową daje równorzędny zakres ochrony do gwarantowanego przez tajemnicę bankową.

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553.

<sup>13</sup> Wyrok TK, K 41/04.

<sup>14</sup> Orzeczenie TK, K 21/96.

Odpowiednie regulacje znajdują się w dziale VII. Ordynacji podatkowej zatytułowanym: „Tajemnica skarbowa”<sup>15</sup>. Przepisy te wskazują, że dostęp do informacji objętych tajemnicą skarbową mają tylko: pracownik załatwiający sprawę, jego bezpośredni przełożony i naczelnik urzędu skarbowego (art. 295). Poza tym przepisy Ordynacji podatkowej w sposób szczegółowy regulują przechowywanie informacji objętych tajemnicą skarbową – w tym informacji pochodzących z banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (art. 296). Z kolei art. 182 i nast. Ordynacji podatkowej bardzo szczegółowo określają sytuację, w której organ skarbowy może żądać informacji objętych tajemnicą bankową. Dodatkowo ten sam art. 182 § 1 wskazuje, że wniosek z żądaniem udostępnienia informacji składa naczelnik urzędu skarbowego, nie zaś każdy pracownik prowadzący dane postępowanie.

Podobnych gwarancji nie przewiduje ani obecnie obowiązująca ustawa o pomocy społecznej, ani Projekt Ustawy. Art. 119 ust. 2 pkt.5 ustawy o pomocy społecznej efemerycznie wspomina jedynie o tym, że pracownik pomocy społecznej jest zobowiązany „zachować w tajemnicy informacje uzyskane w toku czynności zawodowych, także po ustaniu zatrudnienia, chyba że działa to przeciwko dobru osoby lub rodziny”. Przepisy regulujące postępowanie organów pomocy społecznej nie konkretyzują zasad przechowywania informacji, procedury ich udostępniania ani gwarancji ograniczenia kręgu osób, które posiadających wgląd do akt.

Co więcej, proponowane przepisy nie wskazują również, jakie wymogi formalne powinien spełniać wniosek z żądaniem udostępniania informacji o którym mowa w Projekcie Ustawy. Przede wszystkim, nie precyzuje, jak powinno wyglądać jego uzasadnienie, ani nawet czy jest ono konieczne do udzielenia informacji. Warto w tym miejscu podkreślić, że już obecnie obowiązujące przepisy (art. 105 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) sprawiają problemy interpretacyjne. Pracownicy pomocy społecznej mogą żądać informacji, które mają znaczenie dla toczącego się postępowania. Z drugiej strony podmiot, do którego skierowany jest wniosek, może odmówić przekazania danych, które nie mają związku z takim postępowaniem. Zdaniem komentatorów, jest jednak wątpliwe, czy zawsze będzie on to w stanie jednoznacznie ocenić<sup>16</sup>.

Projekt Ustawy powinien jasno wskazywać, warunki, jakie musi spełniać wniosek z żądaniem udostępnienia informacji od innych podmiotów. Taki wniosek powinien być uzasadniony i stosowany tylko w wyjątkowych sytuacjach, a informacja o fakcie jego złożenia powinna podlegać szczegółowej sprawozdawczości. Co więcej, decyzję o złożeniu wniosku powinien, co do zasady, podejmować dyrektor określonego ośrodka pomocy społecznej. Projekt Ustawy powinien również – wzorując się na postanowieniach Ordynacji Podatkowej – określać: zasady przechowywania informacji i dokumentów w ośrodkach pomocy społecznej pozyskanych na mocy art. 105 ust 1 ustawy o pomocy społecznej, procedury ich udostępniania oraz gwarancje ograniczenia kręgu osób posiadających do nich wgląd.

#### **e. Wymóg zastosowania najłagodniejszego środka**

W momencie tworzenia przepisów zawierających normy represyjne lub ograniczające prawa obywateli, ustawodawca ma obowiązek wybrać najłagodniejszy środek, o ile będzie on wystarczający dla realizacji celu. Należy również zachować propozycje między dobrem poświęcanym (autonomią informacyjną) i wartością osiąganą. Z uzasadnienia Projektu Ustawy można wnosić, że ten wymóg nie był w ogóle rozważany przy opracowywaniu proponowanych

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926.

<sup>16</sup> I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej: komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, 2007, Warszawa.

rozwiązań. Uzasadnienie nie odnosi się do innych, alternatywnych środków ani nie wyjaśnia, dlaczego wybrany środek jest narzędziem koniecznym dla realizacji zakładanego celu. Projektodawca nie zaproponował też żadnej formy złagodzenia represyjności proponowanych rozwiązań, co stwarza ryzyko, że wkraczanie w autonomię informacyjną będzie miało arbitralny charakter.

#### **4. Rejestry Centralne**

Projekt Ustawy zakłada rozszerzenie katalogu danych o osobach pobierających świadczenia rodzinne, uprawnionych do alimentów przetwarzanych w rejestrach centralnych oraz utworzenie rejestru osób ubiegających się o świadczenia pomocy społecznej. Poszerzony został również krąg podmiotów mających dostęp do ww. danych.

W tym miejscu chcielibyśmy zasygnalizować również nasze wątpliwości dotyczące możliwości praktycznej realizacji przepisów Projektu Ustawy. Zgodnie z dokumentami strategicznymi, kluczowym elementem tworzonego przez Ministerstwo Pracy i Pomocy Społecznej Centralnego Systemu Informacji Zabezpieczenia Społecznego ma być Centralna Baza Beneficjentów (CBB)<sup>17</sup>. CBB ma być systemem pozwalającym na „konsolidację danych identyfikacyjnych beneficjentów z obszaru zabezpieczenia społecznego wprowadzanych i przechowywanych w poszczególnych systemach centralnych i dziedzinowych”<sup>18</sup>. Tymczasem, Projekt Ustawy przewiduje tylko prowadzenie i tworzenie poszczególnych rejestrów centralnych, nie wspominając o możliwości ich integrowania. Konsolidowanie informacji pochodzących z różnych rejestrów centralnych stanowi niezwykle istotne ograniczenie autonomii informacyjnej jednostki. Takie działanie nie jest dopuszczalne bez wyraźnego umocowania w przepisach rangi ustawowej.

##### **a. Rejestr osób pobierających świadczenia rodzinne**

*Celowość:* W przypadku rejestru centralnego osób pobierających świadczenia rodzinne uzasadnienie Projektu Ustawy wskazuje, że obecnie dane obywateli są przetwarzane przez ministra właściwego ds. rodziny jedynie w celach statystycznych i są one odpersonalizowane. To wyjaśnienie nie znajduje jednak potwierdzenia w przepisach obowiązującej ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którymi minister właściwy ds. rodziny już teraz może przetwarzać na szczeblu centralnym dane osobowe beneficjentów. Projekt Ustawy wyraźnie zmierza do tego, by dane osobowe były gromadzone na szczeblu centralnym i pozwalały na identyfikację konkretnego beneficjenta. Minister właściwy ds. rodziny miałby przetwarzać ww. dane w celu „monitorowania realizacji ustawy”. Ten – dość enigmatycznie określony i ogólny – cel nie uzasadnia tak daleko idącej ingerencji w prywatność.

Samo „monitorowanie realizacji ustawy” nie stanowi interesu publicznego na tyle istotnego, by mogło usprawiedliwiać gromadzenie na szczeblu centralnym danych osobowych o obywatelach

---

<sup>17</sup> Wykonanie i wdrożenie Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego (CSIZS) w ramach projektu „Emp@tia - Platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego”, znak sprawy: 1/DI/PN/2012, <http://www.mpips.gov.pl/archiwum-zamowienia-publiczne/postepowanie-o-udzielenie-zamowienia-2012/wykonanie-i-wdrozenie-centralnego-systemu-informatycznego-zabezpieczenia-spoolecznego-csizs-w-ramach-projektu-emptia---platforma-komunikacyjna-obszaru-zabezpieczenia-spoolecznego-znak-sprawy-1dipn2012/>.

<sup>18</sup> Załącznik nr 1 do SIWZ znak sprawy: 1/DI/PN/2012, str. 50.

– w tym danych wrażliwych. Dla potrzeb monitorowania realizacji ustawy oraz kształtowania polityki społecznej wystarczające wydają się dane odpersonalizowane.

Zakres danych: Niezależnie od celu przetwarzania danych, poważne wątpliwości budzi również ich zakres. Zgodnie z Projektem Ustawy, rejestr ma gromadzić dane o osobach pobierających i ubiegających się o świadczenia rodzinne oraz członkach ich rodzin. W dotychczas obowiązującym stanie prawnym w rejestrze centralnym mogły być przetwarzane tylko dane dotyczące osób pobierających świadczenia rodzinne. Dane członków rodzin beneficjentów nie zawsze będą miały znaczenie dla ostatecznego rozstrzygnięcia postępowania administracyjnego, którego celem jest przyznanie świadczenia rodzinnego. Z punktu widzenia, wspomianej wcześniej, zasady proporcjonalności, takie rozszerzenie zakresu osób, których informacje są przetwarzane w rejestrze centralnym, wymaga dodatkowego uzasadnienia lub każdorazowej oceny. Postulujemy również ograniczyć krąg członków rodziny, których dane będą przetwarzane w rejestrze centralnym, do osób pozostających w jednym gospodarstwie domowy ze świadczeniobiorcą lub będących na jego utrzymaniu.

Wątpliwości budzi również umieszczenie w rejestrze centralnym „zaświadczeń lekarskich, zaświadczeń wystawionych przez położną oraz orzeczeń o niepełnosprawności”. Takie informacje mają oczywiście znaczenie dla przydzielania świadczeń rodzinnych, jednak uważamy, że nie powinny być gromadzone na szczeblu centralnym. Dane o stanie zdrowia czy niepełnosprawności należą do kategorii danych wrażliwych. W związku z tym projektodawca powinien gwarantować ich szczególną ochronę. Uważamy, że tego typu informacje powinny być dostępne jedynie dla organu, który bezpośrednio rozpatruje daną sprawę. Takie rozumowanie znajduje potwierdzenie w samym Projekcie Ustawy: wymóg przetwarzania danych o stanie zdrowia czy niepełnosprawności nie pojawia się w przypadku rejestrów osób pobierających świadczenia pomocy społecznej (mimo że stan zdrowia czy niepełnosprawność mają znaczenie przy przyznawaniu tego typu świadczeń).

Udostępnianie: Nasze wątpliwości wzbudza również katalog podmiotów, którym dane z rejestru centralnego mogą być udostępniane. Uzasadnienie Projektu Ustawy nie wskazuje, dlaczego dane mają być przekazywane m.in. wojewodzie. Również cel w postaci „weryfikacji danych” został określony bardzo lakonicznie. Postulujemy, żeby projektodawca precyzyjnie określił potrzebę udostępniania danych z rejestru poszczególnym organom albo odpowiednio ograniczył ich katalog.

#### **b. Rejestr osób pobierających świadczenia pomocy społecznej**

Celowość i konieczność: Uzasadnienie Projektu Ustawy wskazuje, że zmiana przepisów dotyczących centralnego rejestru osób pobierających świadczenia pomocy społecznej ma usprawnić procedurę weryfikacji osób uprawnionych oraz wyeliminować przypadki wyłudzenia świadczeń w kilku miejscach. W związku z tym w rejestrze gromadzone będą dane osobowe oraz dane zanonimizowane. Projektodawca nie wskazał skali domniemanych wyłudzeń, ani nie wyjaśnił, jakie czynniki przemawiają za koniecznością zastosowania nowych środków w postaci poszerzenia skali przetwarzanych danych osobowych. Przede wszystkim jednak – podobnie jak w przypadku rozszerzenia zakresu pozyskiwanych informacji przez pracowników pomocy społecznej (por. pkt 3) – Projekt Ustawy nie powołuje się na żaden z interesów publicznych, które zgodnie z Konstytucją RP mogłyby uzasadniać ograniczenie praw i wolności obywatelskich. Ani ograniczenie skali wyłudzeń, ani „usprawnienie procedury weryfikacji



uprawnień” nie mogą usprawiedliwiać ograniczenia autonomii informacyjnej jednostki (por. pkt. 2).

Zakres danych: Projekt Ustawy wskazuje, że rejestr centralny będzie gromadził w formie zanonimizowanej m.in. informacje o sytuacji osób lub rodzin, którym przyznano świadczenie. Projekt Ustawy nie precyzuje jednak, na czym ma polegać procedura „anonimizowania” ww. danych. Nie jest też jasne, co projektodawca rozumie przez „informację o sytuacji osób lub rodzin”. Istnieje zatem ryzyko, że na szczeblu centralnym będą przechowywane liczne informacje, które w zagregowanej postaci mogą pozwolić na identyfikację beneficjentów i członków ich rodzin. Projekt Ustawy nie określa również, jakie konkretnie podmioty będą miały dostęp do ww. danych.

Należy również zaznaczyć, że projektodawca posługuje się na poziomie Projektu Uzasadnienia terminem dane „zanonimizowane”, z kolei w samym uzasadnieniu występuje termin danych „odpersonalizowanych”. Ta różnica terminologiczna może mieć znaczące konsekwencje dla charakteru danych przetwarzanych w rejestrze. Istnieje istotna różnica między informacjami zanonimizowanymi a danymi spseudoanonimizowanymi. Anonimizacja danych polega na takim ich zredagowaniu, aby uniemożliwić określenie tożsamości osoby, których informacje pierwotnie dotyczyły. Ze względu na powyżej przedstawione wątpliwości wątpimy, czy na poziomie rejestru centralnym możliwa jest absolutna anonimizacja danych. Zwłaszcza, jeżeli w rejestrze mają być przetwarzane – bardzo ogólnie określone – dane o sytuacji osób lub rodzin, którym przyznano świadczenie. Naszym zdaniem w rejestrze centralnym, będą raczej przetwarzane informacje spseudoanonimizowane, które wciąż pozostają danymi osobowymi.

Dodatkowe wątpliwości budzi umieszczenie w rejestrze centralnym nie tylko danych o osobach pobierających czy ubiegających się o świadczenia, ale również danych członków ich rodzin (przy czym ustawa o pomocy społecznej definiuje rodzinę bardzo szeroko). Projektodawca powinien doprecyzować, jaki dokładnie krąg osób będzie dotknięty tym ograniczeniem i przeprowadzić w odniesieniu do nich niezależny test proporcjonalności.

Udostępnianie: Krytycznie odnosimy się również do katalogu podmiotów, którym dane z rejestru centralnego mogą być udostępniane. Uzasadnienie Projektu Ustawy nie wskazuje, dlaczego dane mają być przekazywane m.in. wojewodzie. Również cel w postaci „weryfikacji danych” został określony bardzo lakonicznie. Postulujemy, żeby projektodawca precyzyjnie określił potrzebę udostępniania danych z rejestru poszczególnym organom albo odpowiednio ograniczył ich katalog.

### **c. Okres przechowywania danych**

Zgodnie z Projektem Ustawy, dane we wszystkich z wymienionych powyżej rejestrów centralnych mają być usuwane po 10 latach, od dnia zaprzestania udzielania świadczeń. Naszym zdaniem dane należy przechowywać tak długo, jak jest to konieczne do osiągnięcia celu zgodnego z prawem. Projekt Ustawy w ogóle nie wskazuje, dlaczego został wybrany taki, a nie inny okres przechowywania danych. Uważamy, że wymóg przechowywania przez 10 lat informacji o osobach, które pobierały świadczenia rodzinne czy pomocy społecznej, nie znajduje uzasadnienia. Co więcej podmioty, którym dane z rejestrów centralnych są udostępniane, będą zobowiązane usuwać dane po 10 latach od momentu ich udostępnienia. W efekcie, organy publiczne będą mogły przechowywać ww. dane przez okres znacznie dłuższy niż 10 lat od dnia zaprzestania udzielania świadczeń.

#### **d. Kontrola wykorzystywania danych**

Postulujemy również, żeby Projekt Ustawy uwzględniał gwarancje w postaci wyraźnego wymogu pozostawiania adnotacji (śladu) o fakcie udostępniania lub wykorzystania danych znajdujących się w rejestrach centralnych. Adnotacja taka powinna zawierać: a) informację o podmiocie i osobie go reprezentującej, której dane są udostępniane; b) datę udostępnienia; c) podstawę prawną udostępnienia; d) przyczynę udostępnienia. Wprowadzenie tego typu rozwiązań jest niezbędne do prowadzenia kontroli legalności działań podmiotów korzystających z rejestrów. Takie rozwiązanie jest obecnie stosowane w przypadku udostępniania danych m.in. z Centralnej Ewidencji Kierowców (art. 80c ust. 7 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>19</sup>).

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r., Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. 1997 nr 98 poz. 602.