



Warszawa, 20 stycznia 2016 r.

## **Stanowisko Fundacji Panoptykon dotyczące projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>1</sup>**

W dniu 21 grudnia Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej ogłosiło konsultacje społeczne projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (dalej: Projekt Ustawy). Projekt Ustawy podnosi kwestie związane bezpośrednio z tematem ochrony praw i wolności obywatelskich – w tym w szczególności prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. W tym zakresie wątpliwości Fundacji Panoptykon wzbudzają następujące z proponowanych rozwiązań:

### **1. Centralny rejestr danych osobowych**

Zgodnie z art. 14. ust. 2 Projektu Ustawy minister właściwy do spraw rodziny utworzy centralny rejestr osób pobierających świadczenie wychowawcze, osób ubiegających się o to świadczenie oraz członków rodzin tych osób. Przepis ten wskazuje również że w ww. rejestrze będzie przetwarzane 16 różnego rodzaju danych. Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji świadczenie wychowawcze zostanie przyznane ponad 2 730 tys. rodzin. Utworzony rejestr będzie więc zawierał szeroki katalog danych osobowych o bardzo dużej liczbie obywateli. Chociaż organem odpowiedzialnym za postępowanie dotyczące świadczeń wychowawczych będą organy gminy, dane, o których mowa w art. 14 ust. 2 Projektu Ustawy, mają być przetwarzane na szczeblu centralnym. Ani Projekt Ustawy, ani jego uzasadnienie nie dają żadnej odpowiedzi, dlaczego zaproponowano właśnie takie rozwiązanie. Art. 14 ust. 3 Projektu Ustawy mówi tylko o przetwarzaniu w „celu weryfikacji prawa do świadczenia wychowawczego”. Uważamy, że na potrzeby prowadzenia postępowań wystarczyłoby, że organy właściwie będą gromadzić dane osobowe na poziomie lokalnym. Ograniczyłoby to krąg podmiotów posiadających dostęp do ww. danych, tylko do tych instytucji, które bezpośrednio uczestniczą w postępowaniu dotyczącym ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego. Natomiast do zweryfikowania ewentualnych nieprawidłowości (np. pobierania tego samego świadczenia w dwóch różnych gminach), niezbędny jest dużo mniejszy katalog informacji np. jedynie numer PESEL osoby pobierającej świadczenie. Dla ewentualnych celów statystycznych na poziomie centralnym mogłyby być gromadzone tylko dane zanonimizowane.

### **2. Zakres przetwarzanych danych**

Naszym zdaniem wdrożenie proponowanych rozwiązań doprowadzi do gromadzenia przez administrację publiczną zbyt szerokiego katalogu danych z punktu widzenia założonego celu, co stoi w sprzeczności z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Stanowi on, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne

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

<sup>2</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

w demokratycznym państwie prawnym, a także z podstawową zasadą ochrony danych osobowych – czyli zasadą adekwatności (wyrażoną w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych).

Art. 13 ust. 3 pkt 1 i 2 Projektu Ustawy wskazują, jaki zakres danych będzie zawierać wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego. W obydwu punktach projektodawca posługuje się sformułowaniem „w tym”, co sugeruje otwarty katalog danych. Zgodnie z art. 13 ust. 12 pkt 1 Projektu Ustawy wzór wniosku jest określany w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw rodziny, który może ustalić zakres danych szerszy niż wyliczenie wskazane w Projekcie Ustawy. Zgodnie z unormowaniami zawartymi w Konstytucji RP (art. 51 ust. 2) każdorazowe przetwarzanie danych osobowych przez organy władzy publicznej stanowi ingerencję w autonomię informacyjną jednostki i jako takie musi zostać poddane ocenie niezbędności oraz sprostać wymogom dotyczącym ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich (art. 51 ust 1 i 5 w związku z art. 31 ust. 3). Na podstawie tych przepisów ograniczenia dotyczące praw i wolności obywatelskich mogą być wprowadzane tylko i wyłącznie na mocy ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 lutego 2002 r. (sygn. U 3/01) wskazał, że z art 51. ust. 5 Konstytucji RP wynika zasada wyłączności ustawy jako podstawy gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach. Z kolei w wyroku z dnia 19 maja 1998 r. (sygn. U 5/97) Trybunał Konstytucyjny uznał, że „w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane koniecznie lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność”. Wskazuje to, że przepisy rangi ustawowej powinny określić w precyzyjny sposób warunki przetwarzania danych o obywatelach. Celem rozporządzenia powinno być natomiast tylko i wyłącznie uszczegółowienie materii zawartej w przepisach ustawy. Postulujemy więc, by w Projekcie Ustawy ustanowiony został zamknięty i precyzyjny zakres danych, które będą zawierały wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 1 lit. m Projektu Ustawy jedną z informacji przetwarzanych w centralnym rejestrze będą informacje o dochodach. Art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2 Projektu Ustawy precyzują, że osoby ubiegające się o świadczenia wychowawcze powinny składać oświadczenia i zaświadczenia o dochodach. Dodatkowo organy odpowiadające za postępowanie z zakresu ustalenia prawa do świadczeń wychowawczych będą zobowiązane do samodzielnego uzyskania informacji o dochodzie podlegającym opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (art. 17 ust. 1 pkt 1 Projektu Ustawy). Tymczasem zgodnie z Projektem Ustawy świadczenie wychowawcze ma mieć charakter powszechny i być przyznawane na każde drugie dziecko w rodzinie bez względu na osiągnięty przez nią dochód. Weryfikacja dochodu będzie miała znaczenie jedynie w szczególnych sytuacjach, o których mowa w art. 5 ust. 3 i 4 Projektu Ustawy. W związku z tym uważamy, że projektodawca powinien jasno określić, że gromadzenie danych o dochodach jest dopuszczalne tylko w tych szczególnych przypadkach. Bez takiego dookreślenia przepisów Projektu Ustawy może dochodzić do przetwarzania zupełnie niepotrzebnych danych, co będzie stało w sprzeczności z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP oraz wspomnianą powyżej zasadą adekwatności.

Projekt Ustawy przewiduje również, że organy odpowiadające za postępowanie z zakresu ustalenia prawa do świadczeń wychowawczych będą zobowiązane do samodzielnego uzyskania informacji o wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne, w tym informacji o wysokości

składek od poszczególnych płatników (art. 17 ust. 1 pkt 1). Tymczasem projektodawca w ogóle nie uzasadnia potrzeby pozyskiwania tego typu informacji.

### **3. Okres przechowywania danych**

Art. 14 ust. 5 Projektu Ustawy stanowi, że dane osobowe będą przechowywane w rejestrze centralnym przez 10 lat od dnia zaprzestania udzielania świadczenia wychowawczego. 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.

### **4. Informacje o marnotrawieniu świadczeń lub wydatkowaniu niezgodnie z celem**

Art. 8 Projektu Ustawy wskazuje, że gdy organ właściwy uzyska informację, że dana osoba marnotrawi wypłacane jej środki lub wydatkuje je niezgodnie z celem, przekazuje on należne świadczenie w formie rzeczowej. Dodatkowo organ właściwy może zwrócić się do kierownika pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego w celu weryfikacji wątpliwości związanych z powyższymi okolicznościami (art. 15 ust. 1 Projektu Ustawy). Projektodawca używa ww. przepisach pojęć nieostrych, które mogą sprawiać problemy interpretacyjne. Tymczasem przyznawanie (oraz odbieranie) wszelki świadczeń z zakresu wsparcia społecznego powinno opierać się o przejrzyste i jednoznaczne kryteria. Obawiamy się, że weryfikacja kryterium „marnotrawienia” będzie sprawiała praktyczne problemy pracownikom ośrodków pomocy społecznej, co może w ostateczności prowadzić do sytuacji krzywdzących dla osób korzystających ze wsparcia. Organ będzie musiał zbadać w takich sytuacjach nie kwestie formalne, a trudne do zweryfikowania i oceny okoliczności faktyczne. Co więcej przy tego typu weryfikacji może dochodzić do przetwarzania nadmiernego zakresu danych osobowych i prowadzenia innych działań mogących naruszyć prywatność osób pobierających świadczenie. Naszym zdaniem nałożenie na pracowników socjalnych obowiązku weryfikacji „marnotrawienia czy nieodpowiedniego wydatkowania świadczeń” może też stanowić przejaw szerszego zjawiska stawiania pomocy społecznej w roli organu kontroli. Sytuacja taka może utrudniać budowanie zaufania do pomocy społecznej.

### **5. Wywiady środowiskowe**

Na podstawie art. 37 pkt 8 lit. b Projektu Ustawy wprowadzającego zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych, likwiduje się tzw. krótki wywiad środowiskowy. Wywiad ten jest wykorzystywany obecnie do weryfikowania oświadczeń o samotnym wychowywaniu dziecka i składa się z kilku pytań obejmujących główne dane identyfikacyjne (imię, nazwisko, PESEL itp.) oraz informacje o sytuacji rodziny. Uzasadnienie Projektu Ustawy wskazuje, że likwidacja krótkiego wywiadu środowiskowego ma ujednoczyć stosowane w polityce społecznej procedury. Projektodawca dąży więc do tego, by w każdej sytuacji, w której wymagane byłoby przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, stosowano był wywiad, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej (tzw. długi wywiad środowiskowy).

To rozwiązanie budzi nasze poważne wątpliwości. Przed wszystkim w trakcie przeprowadzenia długiego wywiadu środowiskowego gromadzi się nieporównywalnie więcej

danych osobowych niż przy prowadzeniu wywiadu krótkiego, który obejmuje również dane wrażliwe (o stanie zdrowia czy niepełnosprawności). Naszym zdaniem, jeżeli pracownicy pomocy społecznej będą zobligowani do przeprowadzenia długiego wywiadu środowiskowego przy weryfikowaniu oświadczeń o samotnym wychowywaniu dziecka, dochodzić będzie do przetwarzania nadmiernego katalogu danych osobowych. Jest to sprzeczne z m.in. z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP oraz ugruntowaną już linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego<sup>2</sup>. Zwracamy również uwagę, projektodawca nie uwzględnił w swoich propozycjach zmian potrzeby nowelizacji ustawy o systemie oświaty. Art. 20t ust. 8 tej ustawy stanowi, że przy rekrutacji do przedszkoli, szkół i innych placówek organ może zlecić weryfikację oświadczenia o samotnym wychowywaniu dziecka za pomocą instrumentu przewidzianego w art. 23 ust 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych, który to przepis zostaje w Projekcie Ustawy uchylony.

Na problemy związane z przeprowadzaniem wywiadu środowiskowego w celu weryfikacji oświadczeń o samotnym wychowywaniu dziecka zwracała uwagę Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej w piśmie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 kwietnia 2015 roku. Federacja podkreślała wówczas, że na gruncie obowiązującego stanu prawnego odnotowuje przypadki weryfikacji ww. oświadczeń za pomocą długiego wywiadu środowiskowego. Jej zdaniem tego typu praktyka stanowi naruszenia zasad ochrony danych osobowych. Niestety propozycja projektodawcy z powyższych negatywnych praktyk tworzy prawną regułę.

---

<sup>2</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.