



Warszawa, 07-04-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.501.51.2022.KSZ

Pan

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

Minister Cyfryzacji

e-PUAP Ministerstwo Cyfryzacji

Szanowny Panie Premierze,

Rzecznik Praw Obywatelskich z zaniepokojeniem odnotował umieszczenie na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny **projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykazu rejestrów publicznych i systemów teleinformatycznych, z których udostępniane są dane na potrzeby prowadzenia analiz w ramach zintegrowanej platformy analitycznej¹**, zwany dalej „projektem rozporządzenia”.

Na wstępie należy zaznaczyć, że Rozdział 3b ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2070, zwanej dalej „ustawą o informatyzacji”, zatytułowany „Zintegrowana platforma analityczna”, a w nim upoważnienie do wydania przywołanego na wstępie aktu normatywnego, a mianowicie art. 20q ustawy o informatyzacji, został dodany do tej ustawy art. 51 pkt 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 1641), zwanej

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356952/katalog/12857416#12857416> (dostęp 25.03.2022).

dalej „ustawą o otwartych danych”. Należy także odnotować, że wejście w życie ustawy o otwartych danych było ważnym krokiem mającym na celu wdrożenie zasad określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. L 172 z 26.6.2019, str. 56), zwanej dalej „dyrektywą 2019/1024”.

Podkreślenia wymaga także, że zgodnie z motywem 8 i 9 dyrektywy 2019/1024 sektor publiczny w państwach członkowskich UE gromadzi, produkuje, reprodukuje i rozpowszechnia szeroki zakres informacji w wielu obszarach działalności, takich jak społeczeństwo, polityka, ekonomia, prawo, geografia, środowisko, pogoda, sejsmiczność, turystyka, przedsiębiorczość, patenty i edukacja. Dokumenty, sporządzane przez organy sektora publicznego pełniące funkcje wykonawcze, ustawodawcze lub sądowe, stanowią szerokie, zróżnicowane i wartościowe zasoby, które mogą być wykorzystane z korzyścią dla społeczeństwa. Informacje sektora publicznego stanowią zaś wyjątkowe źródło danych, które mogą przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego i do rozwoju nowych zastosowań dla konsumentów i podmiotów prawnych. Inteligentne korzystanie z danych, w tym ich przetwarzanie w ramach zastosowań sztucznej inteligencji, może mieć rewolucyjne skutki dla wszystkich sektorów gospodarki.

W powołanej wyżej dyrektywie 2019/1024 wskazuje się także na ewolucję w kierunku społeczeństwa opartego na danych, wykorzystującego dane z różnych dziedzin i rodzajów działalności, która wpływa na życie wszystkich obywateli w Unii poprzez umożliwianie im nowych dróg dostępu do wiedzy i jej zdobywania. Ważną rolę w tej ewolucji odgrywają bez wątpienia treści cyfrowe.

W motywie 6 dyrektywy 2019/1024 – co jest niezwykle ważne wobec dalszych rozważań – przywołano natomiast art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który gwarantuje prawo do ochrony danych osobowych i stanowi, że dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie ustanowionej prawem i pod kontrolą niezależnego organu.

Rzecznik Praw Obywatelskich wypowiadał się niejednokrotnie w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego² podkreślając, że nie można nie brać pod uwagę ewentualnych negatywnych skutków ich wykorzystywania dla niektórych praw człowieka i obywatela, w tym zwłaszcza prawa do prywatności i

² Pismo RPO do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 12 sierpnia 2011 r. (znak RPO-548554-I/07/MK), <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2007/01/548554/1585966.pdf> (dostęp 27.03.2022).

ochrony danych osobowych. **Rzecznik podkreślał, że kompilowanie danych osobowych i innych danych stanowiących informację publiczną, pochodzących z różnych źródeł, umożliwi tworzenie profili osobowych osób fizycznych, co może skutkować negatywnymi konsekwencjami w przypadku niewłaściwego sposobu wykorzystania takiej możliwości.**

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w swojej opinii do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw³ także wskazywał na to, że **pożądane jest monitorowanie stosowania zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej w zakresie, w jakim obejmuje ona dane osobowe (bądź dane, które po powiązaniu z danymi posiadanymi przez ponownie wykorzystującego stają się danymi osobowymi) w odniesieniu do ochrony danych osobowych**, które pozwoli na ochronę podstawowych praw i wolności obywateli, w szczególności prawa do prywatności oraz do zapobiegania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie etniczne i rasowe, wyznanie i przekonania, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną.

Głęboka troska Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiotowej sprawie wynika przede wszystkim ze sposobu regulacji tak ważnej kwestii dla praw i wolności obywateli. **Zakres danych** i wykaz rejestrów publicznych, zbiorów danych oraz systemów teleinformatycznych, z których udostępniane są dane **określony jest w akcie wykonawczym. Należy przypomnieć, że materia ta zarezerwowana jest dla przepisów rangi ustawowej, co wynika z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP.** Warto także wskazać, że Trybunał Konstytucyjny, zwany dalej „TK”, wielokrotnie już potwierdził konieczność ustawowej regulacji tej materii⁴. W sprawie o sygn. akt K 33/13 TK wskazał między innymi, że zakwestionowane przepisy w części, w jakiej upoważniają właściwego ministra **do określania w rozporządzeniu zakresu danych nie odpowiada konstytucyjnemu wymaganiu normowania ograniczeń autonomii informacyjnej w ustawie.** W powołanej powyżej sprawie TK stwierdził, iż regulacja ustawowa (upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego) w części dotyczącej „innych danych” jest blankietowa.

Ponadto należy zaznaczyć, że TK także wielokrotnie wypowiadał się w zakresie konstytucyjnej ochrony prywatności, która stanowi jeden z podstawowych elementów aksjologii demokratycznego państwa prawnego. W jednej ze spraw TK⁵ wskazał, że prawo do prywatności to *„w szczególności możliwość samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących własnej osoby, a także sprawowania kontroli nad tymi informacjami, nawet jeżeli znajdują się w posiadaniu innych osób*

³ https://panoptykon.org/sites/default/files/giodo_2011_07_25_sejm_ddip_o7uf.pdf (dostęp 27.03.2022).

⁴ M. in. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. K 33/13, OTK ZU 11A/2014, poz. 120 oraz wyrok TK z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. K 53/16, OTK ZU A/2018, poz. 38.

⁵ Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12, OTK ZU 1A/2015, poz. 2.

(autonomia informacyjna jednostki) oraz możliwość samostanowienia o swym życiu osobistym w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz czasowym (autonomia decyzyjna jednostki). W sferze autonomii informacyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto, informacji m. in. o stanie zdrowia (...)."

W wyroku⁶ w innej sprawie TK wskazał, że „należy zwrócić uwagę, że sprawy istotne, które muszą zostać uregulowane w ustawie, obejmują w szczególności warunki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych. Ustawa powinna określać w sposób szczególnie precyzyjny warunki przetwarzania danych dotyczących sfery intymności jednostki. Ustawodawca może natomiast przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia niektóre sprawy szczegółowe i techniczne związane z przetwarzaniem danych osobowych”. **W projektowanym rozporządzeniu zaś zawarty został niezwykle obszerny katalog nie tylko podmiotów udostępniających dane do platformy, ale także udostępnianych danych, co zgodnie z zawartymi wcześniej rozważaniami jest niezgodne z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP.**

Podmiotami udostępniającymi dane do platformy w myśl projektowanego rozporządzenia są:

- 1) minister właściwy do spraw finansów publicznych;
- 2) minister właściwy do spraw informatyzacji;
- 3) minister właściwy do spraw pracy;
- 4) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego;
- 5) Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych;
- 6) Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- 7) minister właściwy do spraw rodziny;
- 8) minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki;
- 9) minister właściwy do spraw oświaty i wychowania;
- 10) okręgowe komisje egzaminacyjne;
- 11) Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- 12) Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 13) podmioty, o których mowa w art. 3 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2021 r. poz. 666 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o sioz”, a mianowicie:
 - a) organ prowadzący rejestr podmiotów wykonujących działalność leczniczą (wojewoda właściwy dla siedziby albo miejsca zamieszkania podmiotu leczniczego),

⁶ Wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt. U 3/01, OTK ZU 1A/2002, poz. 3.

- b) wojewoda i minister właściwy do spraw zdrowia (system Państwowe Ratownictwo Medyczne),
 - c) minister właściwy do spraw zdrowia,
 - d) Naczelna Rada Lekarska,
 - e) Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych,
 - f) Krajowa Rada Fizjoterapeutów,
 - g) wojewódzki inspektor farmaceutyczny,
 - h) okręgowe izby aptekarskie,
 - i) Naczelna Rada Aptekarska,
 - j) Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych,
 - k) Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych,
 - l) świadczeniodawcy (podmioty wykonujące działalność leczniczą, osoby fizyczne, który uzyskały fachowe uprawnienia do udzielania świadczeń zdrowotnych i udzielają ich w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, podmioty realizujące czynności z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne oraz podmioty udzielające opieki farmaceutycznej),
 - m) podmioty finansujące lub współfinansujące udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej;
- 14) Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia;
- 15) minister właściwy do spraw zdrowia także w zakresie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2021 r. poz. 2053 ze zm.) oraz ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2021 r. poz. 2069, z późn. zm.);
- 16) Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Źródłem udostępnianych do platformy danych są zgodnie z projektowanym rozporządzeniem następujące bazy danych, rejestry i systemy:

- 1) Centralny Rejestr Podmiotów – Krajowa Ewidencja Podatników;
- 2) rejestr PESEL;
- 3) Rejestr Dowodów Osobistych;
- 4) rejestr stanu cywilnego;
- 5) rejestry centralne działające na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1100 ze zm.);
- 6) rejestr centralny działający na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.);
- 7) Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności
- 8) systemy teleinformatyczne obsługujące Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;

- 9) centralny rejestr działający na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.);
- 10) centralny rejestr działający na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2033 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.);
- 11) centralny rejestr działający na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 877 ze zm.);
- 12) Zintegrowany Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on;
- 13) system informacji oświatowej;
- 14) elektroniczny systemu wspomagający przeprowadzanie egzaminu ósmoklasisty lub egzaminu maturalnego;
- 15) elektroniczny system przeprowadzania egzaminu zawodowego;
- 16) systemy i rejestry działające na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.);
- 17) system informacyjny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 18) system informacji w ochronie zdrowia;
- 19) centralny rejestr działający na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.);
- 20) rejestry i systemy prowadzone na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej.

Zakres danych udostępnianych do platformy na podstawie projektowanej regulacji

to:

- 1) numer PESEL;
- 2) rodzaj dokumentu tożsamości, kraj wydania dokumentu tożsamości oraz serię i numer dokumentu tożsamości;
- 3) adres zamieszkania, zameldowania lub adres do korespondencji;
- 4) pierwsze cztery cyfry oraz siódmą cyfrę krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju w postaci umożliwiającej identyfikację województwa (dwie pierwsze cyfry), powiatu (trzecia i czwarta cyfra) oraz rodzaju gminy (siódma cyfra) na podstawie adresu zameldowania, zamieszkania lub adresu do korespondencji osoby ubezpieczonej w całym okresie objętym analizą, wraz z datami obowiązywania;
- 5) kraj poprzedniego zamieszkania;
- 6) kraj wyjazdu;
- 7) płeć;
- 8) datę urodzenia;
- 9) kraj urodzenia i miejsce urodzenia;

- 10) obywatelstwo;
- 11) narodowość;
- 12) datę zgonu lub znalezienia zwłok;
- 13) przyczynę zgonu;
- 14) stan cywilny;
- 15) datę zawarcia małżeństwa;
- 15) datę ustania małżeństwa;
- 16) przyczynę ustania małżeństwa;
- 17) informację o pozostawaniu we wspólnym pożyciu;
- 18) liczbę i datę urodzenia dzieci;
- 19) numer PESEL lub rodzaj dokumentu tożsamości, numer i serię dokumentu tożsamości i kraj wydania dokumentu tożsamości rodzica, opiekuna prawnego, opiekuna faktycznego, dzieci, współmałżonka oraz rodzeństwa oraz osób pozostających w relacji posiadania wspólnych dzieci;
- 20) stopień pokrewieństwa;
- 21) liczbę, rodzaj i wysokość wypłaconych zasiłków lub świadczeń z obszaru zabezpieczenia społecznego i rodziny;
- 22) okres, na który zasiłek lub świadczenie zostało przyznane;
- 23) organ, do którego złożono wniosek o dany zasiłek lub świadczenie, rodzaj wnioskowanego zasiłku lub świadczenia, data złożenia wniosku, datę przyznania zasiłku lub świadczenia;
- 24) dochody, na podstawie których ustalone zostało prawo do danego zasiłku lub świadczenia;
- 25) informację o opiniach i orzeczeniach o specjalnych potrzebach edukacyjnych;
- 26) wyniki egzaminów centralnych, sprawdzianu szóstoklasisty, egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego, egzaminu zawodowego oraz egzaminu potwierdzającego kwalifikacje absolwenta w zawodzie;
- 27) informację o stypendiach;
- 28) wykształcenie;
- 29) zawód wyuczony;
- 30) kod zawodu;
- 31) kod tytułu ubezpieczenia z wyłączeniem części kodu objętej tajemnicą;
- 32) numer REGON płatnika składek;
- 33) kod Polskiej Klasyfikacji Działalności płatnika składek;
- 34) liczbę osób ubezpieczonych przez płatnika składek w danym okresie rozliczeniowym;
- 35) rok i miesiąc wyrejestrowania płatnika składek;
- 36) podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osoby ubezpieczonej lub podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie wypadkowe osoby ubezpieczonej, lub podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne osoby ubezpieczonej, lub podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe osoby ubezpieczonej;

- 37) informację o przekroczeniu 30-krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy;
- 38) informacje o otrzymanych świadczeniach z ubezpieczeń społecznych;
- 39) kod świadczenia z ubezpieczeń społecznych albo przerwy w opłacaniu składek wraz z datą dzienną początku lub końca świadczenia albo przerwy w opłacaniu składek;
- 40) kwoty wypłaconych świadczeń z ubezpieczeń społecznych w latach objętych analizą oraz datę przyznania i ustania prawa do świadczeń;
- 41) okresy pracy;
- 42) wymiar czasu pracy;
- 43) rodzaj miejsca pracy lub nauki;
- 44) informacje o stanie zdrowia i świadczeniach uzyskanych z systemu opieki zdrowotnej, rozpoznaniach, procedurach w ramach świadczeń, wystawionych zleceniach wraz z odpowiednimi datami i kodami wraz z kwotami świadczeń poniesionymi per pacjent, informacje o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, w szczególności o ich wystawieniu i realizacji, oraz wzrost i wagę pacjenta;
- 45) stopień niezdolności do pracy, posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności, stopień niepełnosprawności, informację o ubieganiu się o orzeczenie o niepełnosprawności, rodzaju wydanej decyzji, symbolu przyczyny niepełnosprawności oraz dacie obowiązywania orzeczenia;
- 46) informację o dofinansowaniu do wynagrodzenia uzyskanym z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- 47) informację o świadczeniu pieniężnym lub ekwiwalencie świadczeń rzeczowych uzyskanych z programów finansowanych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- 48) informacje o okresach rejestracji w urzędach pracy jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy wraz z informacją o:
 - a) wypłaconych zasiłkach dla osób bezrobotnych,
 - b) korzystaniu z aktywnych polityk rynku pracy;
- 49) informacje o przychodach, koszty uzyskania przychodów oraz o dochodach dla osób fizycznych;
- 50) informacje o uzyskanych ulgach podatkowych na dzieci oraz z tytułu niepełnosprawności;
- 51) informacje o ukończonych oraz odbywanych studiach, ukończonym oraz odbywanym kształceniu w szkole doktorskiej, wszczętym postępowaniu o nadanie stopnia doktora oraz nadanym stopniu doktora, zawierające:

- a) nazwę uczelni, instytutu Polskiej Akademii Nauk, instytutu badawczego lub instytutu międzynarodowego,
 - b) formę, kierunek, poziom i profil studiów lub dziedzinę i dyscyplinę, w której jest lub była przygotowywana rozprawa doktorska,
 - c) rok i miesiąc rozpoczęcia studiów albo kształcenia w szkole doktorskiej,
 - d) rok i miesiąc ukończenia studiów albo kształcenia w szkole doktorskiej,
 - e) rok i miesiąc uzyskania dyplomu ukończenia studiów,
 - f) rok i miesiąc wszczęcia postępowania w sprawie nadania stopnia doktora,
 - g) rok i miesiąc uzyskania stopnia doktora,
 - h) rok i miesiąc uzyskania stopnia doktora habilitowanego – w przypadku osób, które uzyskały stopień doktora,
 - i) informacje o osiągnięciach naukowych i artystycznych – w przypadku osób, które rozpoczęły studia doktoranckie albo kształcenie w szkole doktorskiej lub uzyskały stopień doktora;
- 52) informacje o okresach ubezpieczenia i korzystania ze świadczeń w systemie ubezpieczenia społecznego rolników;
- 53) datę rejestracji w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako rolnik lub domownik;
- 54) datę wyrejestrowania z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 55) okres użytkowania gospodarstwa rolnego;
- 56) okres kierowania gospodarstwem rolnym;
- 57) informacje o podejrzeniu lub rozpoznaniu zakażeń i choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-Cov2, w tym dane mające znaczenie dla nadzoru epidemiologicznego, zgodne z zasadami wiedzy medycznej, które zawierają:
- a) charakterystykę podstawowych objawów klinicznych,
 - b) opis okoliczności wystąpienia zakażenia, zachorowania lub zgonu z powodu zakażenia ze szczególnym uwzględnieniem czynników ryzyka,
 - c) dane dotyczące przynależności do populacji kluczowych dla nadzoru epidemiologicznego,
 - d) dane dotyczące postępowania diagnostycznego, wyniki badania klinicznego, badań dodatkowych i laboratoryjnych, charakterystykę fenotypową i genotypową biologicznego czynnika chorobotwórczego, w tym informacje o lekooporności,
 - e) dane dotyczące schematu i wyników leczenia,
 - f) okres, w którym pacjent przebywał w izolacji, izolacji w warunkach domowych lub na kwarantannie;
- 58) dane identyfikacyjne i dane dziedzinowe ucznia;
- 59) dane identyfikacyjne i dane dziedzinowe nauczyciela.

Mając na uwadze wskazany wyżej katalog danych **nie można znaleźć uzasadnienia dla zamiaru uregulowania tej materii przez Radę Ministrów w akcie wykonawczym**. Nie są to bowiem szczegółowe i techniczne sprawy związane z przetwarzaniem danych osobowych, lecz fundamentalne zagadnienia, które – jak już wcześniej wskazywano – wymagają regulacji ustawowej, a co za tym idzie przejścia całego procesu legislacyjnego zarówno w Sejmie, jak też w Senacie RP oraz uzyskania podpisu Prezydenta RP.

Ponadto należy rozważyć czy przedmiotowa regulacja oraz sposób tworzenia zintegrowanej platformy analitycznej są konieczne, uzasadnione i niezbędne w demokratycznym państwie. TK niejednokrotnie wypowiadał się w tym zakresie. Wskazywał na to, że sformułowanie, zgodnie z którym ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w sytuacji, gdy okaże się to „konieczne w demokratycznym państwie”, **nakazuje za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy unormowanie to jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela**⁷. W innym wyroku⁸ TK podniósł, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie TK postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. **Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu**. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie⁹.

Jak podniósł także TK w wyroku w sprawie o sygn. akt K 41/02¹⁰ istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych

⁷ Wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU 5/2001, poz. 124.

⁸ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1/1999, poz. 2.

⁹ Wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU 6/A/2007, poz. 50.

¹⁰ Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. 41/02, OTK ZU 6/A/2002, poz. 83.

instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. „*Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem 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. Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji*”¹¹.

Poza zatem koniecznością wskazania interesu mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przesłanką legalności wkroczenia w zakres autonomii informacyjnej jednostki (pozyskiwania przez władze publiczne informacji o obywatelach) **jest stwierdzenie, że wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu)**¹².

Kolejnym aspektem projektowanej regulacji jest konieczność zapewnienia jej zgodności z prawem Unii Europejskiej. Jakkolwiek w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia zawarto informację o tym, że przedmiot regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej, to wskazać należy, iż 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 04.05.2016, str. 1 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem 2016/679”, jest aktem obowiązującym bezpośrednio w krajowym porządku prawnym, zaś pominięcie podstawowych przepisów przywołanego rozporządzenia w projektowanej regulacji uznać należy za poważne uchybienie legislacyjne.

Podkreślić należy, że projekt rozporządzenia w brzmieniu umieszczonym na stronie Rządowego Centrum Legislacji jest niezgodny z art. 1 rozporządzenia 2016/679. Zgodnie bowiem z przywołanym powyżej przepisem dane muszą być:

¹¹ Ibidem, cz. V, pkt 223 uzasadnienia.

¹² Także wyrok TK Z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU 6A/2005, poz. 64 oraz w wyroku TK z 3 października 2000 r. sygn. K 33/99, OTK ZU 6/2000, poz. 188.

- 1) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą (**zasada zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości** – lit. a);
- 2) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami (**zasada ograniczenia celu** – lit. b), przy czym możliwymi wyjątkami są dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych;
- 3) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (**zasada minimalizacji danych** – lit. c);
- 4) prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane (**zasada prawidłowości** – lit. d);
- 5) przechowywane przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane (**zasada ograniczenia przechowywania** – lit. e), przy czym można je przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych;
- 6) przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych (**zasada integralności i poufności** – lit. e).

Sposób udostępniania danych oraz przetwarzania ich na platformie w myśl przepisów projektowanego rozporządzenia nie jest przejrzysty. Projekt także nie czyni zadość zasadzie ograniczenia celu. Przepisy projektowanej regulacji zakładają bowiem zmianę pierwotnego celu przetwarzania danych, zaś uzasadnienie dla tej zmiany, a mianowicie odwołanie się do art. 23 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679 – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – nie znajduje uzasadnienia i podstaw faktycznych. Tak szeroki zakres danych trudno uznać za usprawiedliwiony, w szczególności ważnym interesem gospodarczym lub finansowym Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego, w tym kwestiami pieniężnymi, budżetowymi i podatkowymi, zdrowiem publicznym i zabezpieczeniem społecznym.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że dla niezwykle ważnej, zwłaszcza w kontekście pandemii COVID-19, konieczności realizacji polityki zdrowotnej państwa utworzony został system informacji w ochronie zdrowia. **Zgodnie z art. 1 zd. 2 ustawy o sioz w systemie tym przetwarzane są dane niezbędne do prowadzenia**

polityki zdrowotnej państwa, podnoszenia jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej oraz finansowania zadań z zakresu ochrony zdrowia.

Powielanie w innym miejscu zebranych uprzednio danych i zestawianie ich z innymi zestawami danych, które także uprzednio zebrane zostały w innym celu jest niezgodne z zasadą minimalizacji danych oraz omówioną wcześniej zasadą ograniczenia celu. Dodatkowo należy podkreślić, że duży zakres danych o charakterze wrażliwym nie może być przetwarzany w bardzo ogólnym celu, a mianowicie „w celu prowadzenia na rzecz podmiotów publicznych analiz wspomagających tworzenie ich kluczowych polityk publicznych”.

Zgodnie natomiast z motywem 51 rozporządzenia 2016/679 dane osobowe, które z racji swego charakteru są szczególnie wrażliwe w świetle podstawowych praw i wolności, wymagają szczególnej ochrony, gdyż kontekst ich przetwarzania może powodować poważne ryzyko dla podstawowych praw i wolności. W myśl motywu 53 rozporządzenia 2016/679 szczególne kategorie danych osobowych zasługujące na większą ochronę powinny być przetwarzane do celów zdrowotnych wyłącznie w przypadkach, gdy jest to niezbędne do realizacji tych celów z korzyścią dla osób fizycznych i ogółu społeczeństwa, w szczególności w kontekście zarządzania usługami i systemami opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego, w tym przetwarzania takich danych przez organy zarządcze i centralne krajowe organy ds. zdrowia do celów kontroli jakości, pozyskiwania informacji zarządczych oraz ogólnego krajowego i lokalnego nadzoru nad systemem opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego oraz zapewniania ciągłości opieki zdrowotnej lub zabezpieczenia społecznego oraz transgranicznej opieki zdrowotnej lub do celów bezpieczeństwa, monitorowania i ostrzegania zdrowotnego lub do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych, które mają podstawę w prawie Unii lub prawie państwa członkowskiego i służą interesowi publicznemu, a także na potrzeby analiz prowadzonych w interesie publicznym w dziedzinie zdrowia publicznego. Powyższe cele bez wątpienia realizuje przywołany wcześniej system informacji w ochronie zdrowia. Powielanie zaś go i zestawianie z innymi danymi nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 1 rozporządzenia 2016/679.

Ponadto w projekcie rozporządzenia brakuje szczegółowych i technicznych regulacji związanych z przetwarzaniem danych osobowych, które to regulacje – co należy w tym miejscu szczególnie podkreślić – zarezerwowane są dla tej rangi aktu normatywnego. **Pozostawienie zaś spraw ważnych dla ochrony praw i wolności obywateli do uregulowania w porozumieniach obejmujących polityki bezpieczeństwa, przetwarzania danych osobowych oraz możliwości techniczno-organizacyjnych stron tych porozumień, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowi poważne naruszenie gwarancji tych praw i wolności.**

Przetwarzanie przez organy państwa nakładanych na siebie olbrzymich zestawów danych może przywoływać skojarzenia z systemem kontroli społecznej, który obecnie jest domeną Chińskiej Republiki Ludowej. Tworzony tam mechanizm o nazwie System Zaufania Społecznego (ang. *Social Credit System*) ma bowiem na celu zintegrowanie szeregu elementów codziennego funkcjonowania: od spraw prozaicznych typu wypożyczenia roweru, poprzez organizację opieki zdrowotnej, kontakty z urzędnikami, aż po możliwość uzyskania mieszkania¹³, zaś punktem wyjścia dla działania tego systemu są zestawy danych gromadzone przez władze publiczne. Docelowo blisko półtora miliarda Chińczyków ma stać się przedmiotem bieżącej oceny mechanizmów składowych Systemu Zaufania Społecznego. Skala i dynamika tego przedsięwzięcia są nieporównywalne z jakimkolwiek projektem socjotechnicznym w historii ludzkości. Planowany nadzór nad obywatelami jest totalny, głębokość natomiast ingerencji w prawa jednostki – bezprecedensowa. Jednym z podstawowych założeń Systemu Zaufania Społecznego ma być poddawanie obywateli Chińskiej Republiki Ludowej drobiazgowej ocenie rankingowej¹⁴, ta zaś ocena ma mieć wpływ na codzienne życie obywateli oraz przyznawane im uprawnienia.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż dzięki algorytmom sztucznej inteligencji wykorzystywanym do analizy udostępnianych do platformy danych będzie istniała możliwość generowania przydatnych władzy publicznej informacji na temat obywateli w dowolnych konfiguracjach uzależnionych od bieżących potrzeb władzy. Będzie to wymagało stworzenia odpowiednich algorytmów odpowiadających wskazanym powyżej potrzebom. **Taka możliwość budzi poważne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie zarówno jej zgodności z Konstytucją RP, jak również ze standardami międzynarodowymi i europejskimi.** Od kilku lat trwają intensywne prace dotyczące stworzenia przepisów prawa unijnego regulujących sposób tworzenia oraz działania sztucznej inteligencji. Przełomem w tychże pracach okazał się opublikowany w roku 2021 projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji¹⁵.

W motywie 15 przywołanego powyżej projektu wskazano, iż oprócz wielu korzystnych zastosowań sztucznej inteligencji technologia ta może być również niewłaściwie wykorzystywana i może dostarczać nowych i potężnych narzędzi do praktyk manipulacji, wykorzystywania i kontroli społecznej. Takie praktyki są szczególnie szkodliwe i powinny być zakazane, ponieważ są sprzeczne z unijnymi wartościami poszanowania godności ludzkiej, wolności, równości, demokracji i

¹³ M. Bartoszewicz, *Chiński System Zaufania Społecznego*, Przegląd Geopolityczny, 32, 2020, str. 59.

¹⁴ Ibidem, str. 63.

¹⁵ Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 21 kwietnia 2021 r. Projekt w brzmieniu skierowanym do zaopiniowania udostępniony został na stronie internetowej <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0206&from=PL> (dostęp 29.03.2022).

praworządności oraz z prawami podstawowymi Unii, w tym z prawem do niedyskryminacji, ochrony danych i prywatności oraz z prawami dziecka.

Ponadto także w motywie 17 projektowanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zwrócono uwagę na to, że systemy sztucznej inteligencji, które umożliwiają prowadzenie przez organy publiczne lub w ich imieniu oceny punktowej zachowań społecznych osób fizycznych do celów ogólnych, mogą prowadzić do dyskryminacyjnych wyników i wykluczenia pewnych grup. Mogą one naruszać prawo do godności i niedyskryminacji oraz wartości, jakimi są równość i sprawiedliwość. Takie systemy sztucznej inteligencji oceniają lub klasyfikują wiarygodność osób fizycznych na podstawie ich zachowań społecznych w wielu kontekstach lub na podstawie znanych lub przewidywanych cech osobistych lub cech osobowości. Ocena społeczna wystawiona przez takie systemy sztucznej inteligencji może prowadzić do krzywdzącego lub niekorzystnego traktowania osób fizycznych lub całych ich grup w kontekstach społecznych, które nie są związane z kontekstem, w którym pierwotnie wygenerowano lub zgromadzono dane, lub do krzywdzącego traktowania, które jest nieproporcjonalne lub nieuzasadnione w stosunku do wagi ich zachowań społecznych. Takie systemy sztucznej inteligencji należy zatem zakazać.

Jakkolwiek cytowany powyżej projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nie został przyjęty, to jednak należy zaznaczyć, iż kierunek przyjęty w tym dokumencie w zakresie możliwości stosowania systemów kontroli społecznej wskazuje jednoznacznie, iż takie systemy mają być w Unii Europejskiej zakazane. Rozporządzenia Unii Europejskiej z chwilą ich wejścia w życie obowiązują w każdym państwie członkowskim i nie wymagają transpozycji do prawa krajowego. Wobec powyższego projektowana regulacja będzie obowiązywać bezpośrednio, tak jak przywołane już wcześniej rozporządzenie 2016/679, które w dużej mierze zostało niejako pominięte w procesie tworzenia opiniowanego projektu rozporządzenia.

Mając na uwadze powyżej zgłoszone wątpliwości zarówno natury legislacyjnej, jak również konstytucyjnej dotyczącej nie tylko przedmiotu, ale i zakresu projektu rozporządzenia, Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się z uprzejmą prośbą o przyjęcie przedmiotowej opinii, a także – w trybie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) o podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności polskiego prawa z Konstytucją RP, ugruntowaną linią orzecniczą TK, standardami międzynarodowymi i europejskimi – w celu zapewnienia ochrony praw jednostek.

Niezależnie od powyższego uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o podjętych w przedmiotowej sprawie krokach.

Łączę wyrazy szacunku,

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/