

Miroslaw Wróblewski

Warszawa, 15-05-2024

sygn. DOL.401.173.2024.AM

IS. 1804.218.2024
15.05.2024

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

ul. Wiejska 4/6/8
00-489 Warszawa
ePUAP: /KSRP/SkrytkaESP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 9 maja 2024 r. (znak: SPS-WP.020.136.5.2024), działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych² uprzejmie informuję, że do przedstawionego **rządowego projektu ustawy o czasowym ograniczeniu cen za energię elektryczną, gaz ziemny i ciepło systemowe oraz o bonie energetycznym** (druk nr 346), dalej: projekt ustawy, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (organ nadzorczy) zgłasza następujące uwagi.

W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że projekt ustawy nie był konsultowany z Urzędem Ochrony Danych Osobowych na etapie rządowego procesu legislacyjnego, tym bardziej zatem Prezes UODO dziękuje za przedstawienie do zaopiniowania druku sejmowego nr 346.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.), dalej: rozporządzenie 2016/679.

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

Urząd Ochrony
Danych Osobowych
ul. Stawki 2
00-193 Warszawa

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-4P. 020.136.8.2024
15.05.2024

tel. 22 531-03-88
fax 22 531-03-99
www.uodo.gov.pl

Przechodząc do uwag organu nadzorczego należy wskazać, że w związku z planowanym wprowadzeniem bonu turystycznego jako nowego świadczenia pieniężnego, przetwarzane mają być dane osobowe dotyczące osób wnioskujących o powyżej wskazany dodatek. Zawarte w projekcie rozwiązania wymagają więc wnikliwej analizy pod kątem ryzyka dla praw i wolności osób, których dane mają być przetwarzane. **Uzasadnione jest zatem objęcie projektu ustawy testem prywatności wynikającym z przepisów rozporządzenia 2016/679³, w tym dokonanie oceny skutków dla ochrony danych⁴.** Przeprowadzenie takiej analizy powinno prowadzić do wykazania niezbędności przetwarzania wskazanych w przepisach danych osobowych w określony sposób, we wskazanym konkretnie celu (celach) i zakresie oraz oceny ryzyka projektowanych (przyjmowanych) rozwiązań w zakresie przetwarzania danych osobowych.

Ponadto, wątpliwości organu nadzorczego budzi **art. 3 ust. 5 pkt 5** projektu ustawy, zgodnie z którym we wniosku o wypłatę bonu energetycznego podaje się „informacje niezbędne do ustalenia i weryfikacji dochodów wnioskodawcy i członków gospodarstwa domowego”. Nie jest jasne jakiego rodzaju dane mają być wskazywane w wypełnieniu tej normy, skoro „dane dotyczące dochodów wnioskodawcy i członków gospodarstwa domowego” wymagane są na podstawie **art. 3 ust. 5 pkt 2** projektu ustawy. Tak skonstruowana podstawa prawna jest nieprecyzyjna, a zatem nie odpowiada zasadom wynikającym z przepisów rozporządzenia 2016/679, szczególnie zasadzie zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit. a)⁵, a także zasadzie minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c)⁶.

Pod rozwagę projektodawcy poddać trzeba również zmianę **art. 3 ust. 7** projektowanej ustawy w brzmieniu: „Minister właściwy do spraw energii określa i udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu wzór wniosku o wypłatę bonu energetycznego, mając na względzie zapewnienie przejrzystości i kompletności tego wniosku”. Uzasadnionym jest, aby wzór wniosku określany był mocą przepisów powszechnie obowiązującego prawa, tj. w akcie wykonawczym wydanym na podstawie delegacji projektowanej ustawy, tym bardziej, że w treści wniosku będą przetwarzane dane osobowe. Brak określenia wzoru wniosku w przepisach prawa powoduje ryzyko swobodnego kształtowania zakresu przetwarzanych

³ Art. 25 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 stanowi: „Uwzględniając stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania oraz charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze wynikające z przetwarzania, administrator - zarówno przy określaniu sposobów przetwarzania, jak i w czasie samego przetwarzania - wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, takie jak pseudonimizacja, zaprojektowane w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, takich jak minimalizacja danych, oraz w celu nadania przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń, tak by spełnić wymogi niniejszego rozporządzenia oraz chronić prawa osób, których dane dotyczą”.

⁴ Zgodnie z art. 35 ust. 7 rozporządzenia 2016/679 ocena skutków zawiera co najmniej: systematyczny opis planowanych operacji przetwarzania i celów przetwarzania; ocenę, czy operacje są niezbędne oraz proporcjonalne w stosunku do celów; ocenę ryzyka naruszenia praw lub wolności podmiotów danych; środki planowane w celu zaradzenia ryzyku, w tym zabezpieczenia oraz środki i mechanizmy bezpieczeństwa, które mają zapewnić ochronę danych osobowych.

⁵ Dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”).

⁶ Dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”).

danych osobowych dla celów złożenia i rozpatrzenia wniosku, co nie odpowiada zasadom legalności, rzetelności i przejrzystości, ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b)⁷ oraz minimalizacji danych.

Wątpliwości budzi również **art. 4 ust. 1** projektowanej ustawy w brzmieniu: „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta dokonuje weryfikacji wniosku o wypłatę bonu energetycznego, **w szczególności** w zakresie zgłoszenia lub wpisania głównego źródła ogrzewania w centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków”. Użycie sformułowania „w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotowej weryfikacji jest niejednoznaczny. Należy zatem wskazać, że zarówno zakres, jak i sposób przetwarzania danych powinien wynikać wprost z przepisów rangi ustawy. Wytyczne w tym zakresie dla prawodawcy regulującego obowiązki prawne ciążące na administratorze wyznacza art. 6, w szczególności ust. 3 rozporządzenia 2016/679⁸, który powinien znaleźć zastosowanie odpowiednio do ratio legis przedmiotowej regulacji. Konieczne jest również wskazanie w jaki sposób ma być przeprowadzana ujęta w powyższym przepisie, jak i w kolejnych, weryfikacja – w trybie wnioskowym/bezwnioskowym i przy zachowaniu jakich warunków. Takich rozwiązań wymaga prawidłowa realizacja zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679. Odwołując się również do zasady ograniczenia celu - nie może dochodzić do sytuacji, w której dane przechowywane w innych bazach będą przetwarzane w innych celach niż te, w których zostały zebrane. Takie działania są sprzeczne również z innymi zasadami rozporządzenia 2016/679 takimi jak: zasada proporcjonalności, celowości oraz rozliczalności⁹.

Analogiczna uwaga dotyczy **art. 4 ust. 2** projektowanej ustawy.

Zgodnie z projektowanym **art. 4 ust. 2 pkt 2**: „Dokonując weryfikacji wniosku o wypłatę bonu energetycznego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta bierze pod uwagę w szczególności: 1) informacje wynikające z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6m ust. 1 ustawy z dnia

⁷ Dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami ("ograniczenie celu").

⁸ Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c) i e), musi być określona: a) w prawie Unii; lub b) w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator.

Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e) - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.

⁹ Art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679: Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie ("rozliczalność").

13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399); 2) informacje uzyskane w związku z postępowaniem o przyznanie: a) świadczeń rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, o których mowa odpowiednio w art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, b) świadczenia wychowawczego, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2024 r. poz. 421), c) dodatku osłonowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 759 i 2760 oraz z 2024 r. poz. 123), d) dodatku mieszkaniowego, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1335), e) dodatku elektrycznego, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1704, 1785 i 2760)". Wyjaśnień i doprecyzowania wymagają: 1) tak szeroki zakres pozyskiwanych informacji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, 2) sposób analizy tych informacji „branych pod uwagę” na potrzebę weryfikacji wniosku 3) niezamknięty katalog wskazanych w tych przepisach informacji (użycie sformułowania „w szczególności”). Regulacja ta jest nieprecyzyjna, niejednoznaczna, a otwarty katalog informacji pozwala na przetwarzanie dowolnych informacji o wnioskodawcy. Prawodawca nie spełnia zatem warunków zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, a także ograniczenia celu i minimalizacji danych niezbędnych dla rozpatrywania wniosków o bon energetyczny. Tymczasem na potrzeby rozstrzygnięcia wniosku o przedmiotowe świadczenie mogą być przetwarzane na zasadzie obowiązku jedynie takie dane osobowe, które są niezbędne do weryfikacji tego wniosku. Z przepisów projektowanej ustawy nie wynika jednak jednoznacznie w jakim celu miałyby być przetwarzane wskazane informacje. Jeżeli jest to konieczne do weryfikacji dochodu, pod rozwałę projektodawcy poddaje się doprecyzowanie tego aspektu w projektowanych przepisach celem wykazania jednoznacznego związku analizy wymienionych informacji z zakresem podmiotowym i przedmiotowym projektowanej ustawy. Odniesć się w tym miejscu również należy, do wskazanego w powyższym przepisie sposobu weryfikacji, przez który może dochodzić do łączenia zbiorów danych, co jest niedopuszczalne w świetle motywu 31 rozporządzenia 2016/679¹⁰. Tak ukształtowana norma prawna powoduje, że administrator nie kontroluje udostępniania danych pozyskiwanych w trybie teletransmisji (z projektowanych przepisów nie wynika czy ma być w tym zakresie zastosowany jakiegokolwiek rodzaj trybu wnioskowego) przez co dochodzi do naruszenia zasady rozliczalności (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679). Powstaje również wątpliwość czy

¹⁰ Organy publiczne, którym ujawnia się dane osobowe w związku z ich prawnym obowiązkiem sprawowania funkcji publicznej (takich jak organy podatkowe, organy celne, finansowe jednostki analityki finansowej, niezależne organy administracyjne czy organy rynków finansowych regulujące i nadzorujące rynki papierów wartościowych), nie powinny być traktowane jako odbiorcy, jeżeli otrzymane przez nie dane osobowe są im niezbędne do przeprowadzenia określonego postępowania w interesie ogólnym zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego. Żądanie ujawnienia danych osobowych, z którym występują takie organy publiczne, powinno zawsze mieć formę pisemną, być uzasadnione, mieć charakter wyjątkowy, nie powinno dotyczyć całego zbioru danych ani prowadzić do połączenia zbiorów danych. Przetwarzając otrzymane dane osobowe, takie organy powinny przestrzegać mających zastosowanie przepisów o ochronie danych, zgodnie z celami przetwarzania.

stosowanie powyższego przepisu nie będzie wiązać się z profilowaniem, czy też podjęciem decyzji w sposób zautomatyzowany. Jeżeli takie działania mogą się pojawić podczas procesu przyznawania przedmiotowego bonu, objęcie projektu wskazanym na wstępie testem prywatności uznać trzeba za konieczne, a także zapewnić właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą, stosownie do art. 22 ust. 2 rozporządzenia 2016/679.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 projektowanej ustawy „wniosek o wypłatę bonu energetycznego składa się na piśmie w postaci papierowej albo elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344)”, a zatem poprzez „rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną”¹¹. Również i przy ocenie tego przepisu zachowują aktualność wyżej już wyrażone uwagi co do trybu udostępniania i pozyskiwania danych osobowych, jak również ryzyk związanych z zaproponowanym modelem przetwarzania (naruszenie zasad ochrony danych osobowych i art. 22 rozporządzenia 2016/679). Powstaje także pytanie czy do składania, a także rozpatrywania przedmiotowych wniosków wykorzystywany będzie jeden, centralny system teleinformatyczny. Z przepisów projektowanej ustawy nie wynika, że taki system miałby powstać, jednak pod rozwagę projektodawcy poddaje się doprecyzowanie w jaki sposób będą zbierane i przechowywane przedmiotowe wnioski, a także jak zostało wskazane wyżej, w jaki sposób będą one weryfikowane.

Pragnę jednocześnie zauważyć, że uwzględnienie powyższych uwag organu nadzorczego, mających charakter wskazówek eksperckich, niewątpliwie przyczyni się do stworzenia regulacji zgodnych z przepisami Konstytucji RP oraz ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

Łączę wyrazy szacunku
Miroslaw Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych

/-dokument w postaci elektronicznej
podpisany kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/

¹¹ Art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344).