PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

Warszawa,

sygn./znak DOL.413.5.2024

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE

Działając na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych[1] **zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie prac legislacyjnych prowadzących do nowelizacji art. 46a oraz art. 48 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej[2] celem dostosowania tych przepisów do wymogów ochrony danych osobowych oraz ochrony prywatności wynikających z Konstytucji RP oraz rozporządzenia 2016/679[3], z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**. Występuję również niniejszym z prośbą o kompleksowy przegląd zawartych w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych.

[1] Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
[2] Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.)., dalej: Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej lub ustawa o KAS.
[3] 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.

Wykonywanie zadań przez organy Krajowej Administracji Skarbowej (dalej jako: KAS) wiąże się z przetwarzaniem znacznej ilości danych osobowych osób fizycznych dla realizacji licznych kompetencji, zadań i celów realizowanych przez tę służbę i jej organy. KAS realizuje zadania związane zarówno z poborem podatków, opłat i należności celnych, egzekucją, kontrolą obrotu towarowego, jak i rozpoznawaniem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw związanych z realizacją tych zadań[4]. Na podstawie przepisów ustawy o KAS prowadzone są też czynności analityczne, prognostyczne i badawcze dotyczące zjawisk występujących w obszarze podatków stanowiących dochód budżetu państwa i ceł na podstawie danych zgromadzonych przez organy KAS w rejestrach, bazach, ewidencjach, zbiorach i systemach[5].

Ustawa o KAS w **art. 47 regulującym przetwarzanie danych osobowych** przewiduje przetwarzanie przez tę służbę szczególnych kategorii danych osobowych (art. 9 ust 1 rozporządzenia 2016/679) oraz danych dotyczących wyroków skazujących oraz czynów zabronionych lub powiązanych środków bezpieczeństwa (art. 10 rozporządzenia 2016/679), które to dane zgodnie z przepisami rozporządzenia 2016/679 podlegają wzmocnionemu reżimowi ochrony. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o KAS dane określone w art. 9 i 10 rozporządzenia 2016/679 mogą być przetwarzane w szerokim zakresie, to jest „gdy jest to niezbędne ze względu na zakres lub charakter prowadzonego postępowania lub przeprowadzanych czynności". Art. 47c ustawy o KAS przewiduje natomiast możliwość dokonywania zautomatyzowanego przetwarzania danych, zautomatyzowanego podejmowania decyzji, w tym profilowania, wywołującego skutki prawne wobec osoby profilowanej, lub której dane podlegają zautomatyzowanemu przetwarzaniu oraz analizy ryzyka dla prowadzenia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk pozostających we właściwości KAS.

Tak szeroki zakres kompetencji i ich realizacja z użyciem danych osobowych, również w sposób zautomatyzowany, w tym poprzez profilowanie, wiąże się z możliwością powstania wielu ryzyk dla prywatności i dla ochrony danych osobowych osób fizycznych, w tym co do pozyskiwania przez KAS wywnioskowanych oraz nadmiarowych danych osobowych. Szeroka interpretacja tych kompetencji oraz metod przetwarzania, w szczególności z użyciem nowych technologii, może także powodować zmiany celów przetwarzania danych nieprzewidziane przepisami szczegółowymi, w sposób sprzeczny z przepisami art. 6, w tym ust. 4, czy art. 9 rozporządzenia 2016/679. Dane osobowe zebrane przez KAS w konkretnych celach nie powinny być bowiem łączone z innymi danymi i wykorzystywane do celów nieprzewidzianych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa (np. do celów analitycznych), gdyż stoi to w sprzeczności z przepisami rozporządzenia 2016/679. Zakaz łączenia baz danych wyraźnie podkreślono w treści motywu 31 rozporządzenia 2016/679 zdanie drugie w brzmieniu: „żądanie ujawnienia danych osobowych, z którym występują takie organy publiczne, powinno zawsze mieć formę pisemną, być uzasadnione, mieć charakter wyjątkowy, nie powinno dotyczyć całego

[4] Zob. art. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.
[5] Zob. art. 12 a i 12 b ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

zbioru danych ani prowadzić do połączenia zbiorów danych". Przetwarzając dane osobowe takie organy powinny przestrzegać mających zastosowanie i wiążących je przepisów o ochronie danych, zgodnie z wyznaczonymi nimi celami przetwarzania. W kontekście łączenia baz danych przez KAS warto wskazać również na wyrok TSUE w sprawie C-201/14 *Smaranda Bara*[6], z którego treści wynika, że odrębne organy w ramach administracji publicznej należy traktować jako odrębnych administratorów z własnymi przesłankami, co w konsekwencji oznacza, że organ, któremu przekazuje się dane osobowe jest ich odbiorcą.

Analiza adekwatności kompetencji KAS nadanych jej przez ustawodawcę do realizacji jej zadań prowadzi do wniosku, że co do zasady nie można struktury KAS jako całość uznawać za służbę specjalną, a jej szerokich kompetencji w sferze przetwarzania danych osobowych i prowadzenia czynności operacyjnych w stosunku do obywateli uzasadniać zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego. Działania KAS związane z zapobieganiem przestępczości nie są też podstawowym celem organów skarbowych, jak ma to miejsce w przypadku Policji czy Straży Granicznej.

Dlatego też tak szerokie kompetencje organów skarbowych jakie przewidują przepisy ustawy o KAS są wątpliwe w świetle art. 51 Konstytucji RP statuującego prawo ochrony danych osobowych, tj. pod względem balansu i równowagi działania organu państwa w stosunku do prawa podstawowego. Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie określa, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Kolejnym istotnym aspektem rozważań jest zapewnienie stosowania przepisów rozporządzenia 2016/679 w ustawie o KAS w kontekście orzecznictwa sądów międzynarodowych i zapewnienia konstytucyjności prawa krajowego i wytycznych zawartych w motywie 41 rozporządzenia 2016/679, co do tego, że „w przypadku gdy w niniejszym rozporządzeniu jest mowa o podstawie prawnej lub akcie prawnym, niekoniecznie wymaga to przyjęcia aktu prawnego przez parlament, z zastrzeżeniem wymogów wynikających z porządku konstytucyjnego danego państwa członkowskiego. Taka podstawa prawna lub taki akt prawny powinny być jasne i precyzyjne, a ich zastosowanie przewidywalne dla osób im podlegających - jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej […] i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka".

Istotne znaczenie w kontekście oceny takiej zgodności ma wyrok TSUE w sprawie C-175/20 *Valsts ieņēmumu dienests*[7]. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że przepisy rozporządzenia 2016/679 należy interpretować w ten sposób, że: „wymogom tego aktu prawnego a w szczególności określonym w art. 5 ust. 1 [reguluje on zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych – wtrącenie UODO] podlega zbieranie od podmiotu gospodarczego przez organ podatkowy państwa

[6] Wyrok TSUE z 1.10.2015 r. w sprawie C-201/14 Smaranda Bara i in., EU:C:2015:638.

[7] TSUE wskazał m.in., iż administrator danych, również wówczas, gdy działa w ramach powierzonego mu zadania realizowanego w interesie publicznym, nie może zbierać danych osobowych w sposób ogólny i niezróżnicowany oraz że powinien on powstrzymać się od zbierania danych, które nie są absolutnie niezbędne z punktu widzenia celów przetwarzania. Zob. wyrok TSUE z 24.2.2022 r. w sprawie C-175/20 SS" SIA przeciwko Valsts ieņēmumu dienests EU:C:2022:124.

członkowskiego informacji zawierających znaczną ilość danych osobowych". Trybunał wskazał również że: „przepisy rozporządzenia 2016/679 należy interpretować w ten sposób, że organ podatkowy państwa członkowskiego nie może odstąpić od stosowania przepisów art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, w sytuacji gdy takie prawo nie zostało mu przyznane na mocy aktu prawnego w rozumieniu art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679". Zasadne jest zatem pytanie, i konieczna jest w tym zakresie analiza, o którą wnosi Prezes UODO w niniejszym wystąpieniu, czy przepisy ustawy o KAS statuujące pozyskiwanie do celów analiz w szerokim zakresie informacje o osobach fizycznych są zgodne z wytycznymi, wynikającymi z orzecznictwa TSUE.

Mając na uwadze, że w kolejnych nowelizacjach ustawowych rozbudowywane były – i tak szerokie – uprawnienia KAS do przetwarzania danych osobowych, przepisy te muszą podlegać szczególnej uwadze pod kątem ochrony prywatności oraz danych osobowych. **Wszystkie te okoliczności wskazują, że ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej wymaga kompleksowego przeglądu pod kątem rozwiązań mających zapewnić ochronę przetwarzanych na podstawie jej przepisów danych osobowych**, a także mających stanowić regulację zapewniającą stosowanie rozporządzenia 2016/679.

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych zawiera bowiem gwarancje wymuszające na projektodawcy tworzenie przepisów w sferze ochrony danych w sposób precyzyjny, w szczególności z uwzględnieniem art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2016/679 oraz warunków wymaganych art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2016/679 dla przetwarzania danych szczególnych kategorii. Przegląd przepisów ustawy o KAS pozwoliłby ocenić, czy normy wynikające z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych zostały odpowiednio wdrożone.

Niezależnie od istotnych wątpliwości Prezesa UODO co do całego modelu przetwarzania danych osobowych na podstawie przepisów ustawy o KAS, w związku z napływającymi do UODO sygnałami, **szczególne zastrzeżenia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych budzą art. 46a** oraz **art. 48 ustawy o KAS**. Przepisy te zawierają bowiem mechanizmy ingerujące w sposób nieproporcjonalny w prywatność jednostki i w prawo ochrony danych osobowych.

Pierwszy z ww. przepisów miał (według przedstawicieli KAS[8]) **stanowić podstawę prawną dla przekazywania do KAS (do celów analiz) danych, o których mowa w art. 9 rozporządzenia 2016/679**, przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

W ocenie organu nadzorczego zawarte w art. 46a ustawy o KAS ogólne sformułowanie o wymianie i udostępnianiu informacji pomiędzy wymienionymi w tym przepisie organami nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do przekazywania danych wymagających wzmocnionej ochrony w oparciu o reżim art. 9 rozporządzenia 2016/679. Takim wzmocnieniem ochrony powinna być stosowna regulacja w prawie krajowym (państwa członkowskiego) obejmująca gwarancje stosowania – przewidzianych odpowiednio do *ratio legis* regulacji – środków ochrony

[8] Odpowiedź zastępcy Szefa KAS Pana Mariusza Gojny na interpelację poselską z dnia 18 października 2023 roku (nr 44128) dotycząca pozyskiwania danych o wystawionych receptach.

praw podstawowych i interesów osób, których dane dotyczą (a nie zezwalająca na przetwarzanie danych bez takich gwarancji).

Jako kolejną wadę analizowanego przepisu ustawy o KAS należy wskazać brak jego przejrzystości, co może powodować błędną interpretację odnośnie do możliwości jego zastosowania także do danych osobowych dotyczących zdrowia – zwłaszcza przepis ten nie powinien stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla przetwarzania danych osobowych szczególnych kategorii.

Wzgląd na zasadę przejrzystości i rzetelności (art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679) przemawia więc za doprecyzowaniem treści art. 46a ustawy o KAS tak, by jednoznacznie wykluczyć przekazywanie na jego podstawie danych osobowych mogących ujawniać stan zdrowia zindywidualizowanych osób fizycznych.

Drugim przepisem, który w ocenie Prezesa UODO wymaga pilnej i gruntownej zmiany jest art. 48 ustawy o KAS. Przepis ten stanowi dla Krajowej Administracji Skarbowej uprawnienie[9] w zakresie pozyskiwania szczegółowych informacji dotyczących konkretnych rachunków bankowych.

Do 2021 r. uprawnienie do pozyskiwania przez organy skarbowe informacji na podstawie art. 48 ustawy o KAS było ograniczone do osoby, w stosunku do której toczyło się postępowanie karne. W wyniku zmiany przepisów ustawy o KAS[10] znacznie rozszerzono jednak zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy zakres danych pozyskiwanych z kont bankowych na podstawie tego przepisu. Przy tym sposób procedowania tak istotnych dla prywatności rozwiązań był kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich[11].

Obecnie na podstawie art. 48 ustawy o KAS organy skarbowe[12] mogą żądać od banku informacji z kont osób niemających bezpośredniego związku z przestępstwem, a których dane znalazły się w zainteresowaniu organów skarbowych w związku z wszczętym postępowaniem przygotowawczym lub czynnościami wyjaśniającymi (np. w przypadku firmy objętej czynnościami wyjaśniającymi organy KAS mogą zażądać danych osobowych jej klientów pomimo, że nie mają bezpośredniego związku z czynem).

Jednocześnie, wprowadzone w 2021 r. zmiany w art. 48 ustawy o KAS znacznie zwiększyły zakres pozyskiwanych informacji o osobach wskazanych w tym przepisie**.** Związany tymi przepisami bank musi obecnie przekazać organom skarbowym szczegółowe informacje pozyskane z kont, obejmujące dane o osobie fizycznej, z podaniem dat oraz kwot poszczególnych wpływów, dat oraz kwot poszczególnych obciążeń rachunków i ich tytułów oraz okresów na jakie zostały zawarte pożyczki i umowy kredytowe co umożliwia także profilowanie tych osób.

---

[9] Uprawnienia są realizowane przez wskazane w ustawie podmioty: Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelników urzędów celno – skarbowych i naczelników urzędów skarbowych.

[10] Zmiana art. 48 ustawy o KAS została wprowadzona w związku z nowelizacją wprowadzaną przepisami ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2105 ze zm.).

[11] Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 marca 2022 r. (znak: VII.501.41.2022.KZ).

[12] Uprawnienia są realizowane przez wskazane w ustawie podmioty: Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelników urzędów celno – skarbowych i naczelników urzędów skarbowych.

Wszelkie tego rodzaju informacje powiązane z konkretnymi osobami fizycznymi stanowią zgodnie z art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679 dane osobowe. Analiza konta bankowego pozwala pozyskać szereg informacji o osobie, która z niego korzysta, w tym dotyczących życia prywatnego, jak również informacji o jej członkach rodziny i osobach bliskich. W treści takich informacji, na kontach bankowych dla realizacji czynności bankowych przetwarzane są także dane podlegające szczególnej ochronie na mocy art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 (np. wpłaty na konkretne stowarzyszenia, partie polityczne, czy wydatki związane ze stanem zdrowia). Analiza danych pochodzących z konta bankowego pozwala również KAS zidentyfikować informacje dotyczące wyroków skazujących oraz czynów zabronionych (np. dotyczące mandatów, nawiązek, grzywien i świadczeń pieniężnych płaconych przez osobę fizyczną), które stanowią dane chronione i powinny być przetwarzane na podstawie i na warunkach określonych w art. 10 rozporządzenia 2016/679, odzwierciedlonych w przepisach prawa krajowego.

Art. 48 ustawy o KAS w istocie stanowi podstawę prawną do zbierania wrażliwych informacji przez organy państwa o osobach, którym nie postawiono zarzutów w postępowaniu karnym, co wymaga weryfikacji w kontekście art. 51 ust. 1 Konstytucja RP.

Uprawnienia organów KAS, stosowane by przetwarzać dane osobowe we wskazanym w art. 48 KAS zakresie naruszają też zasadę legalizmu (5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679) oraz są niezgodne z zasadami proporcjonalności i celowości (5 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia 2016/679).

Nie można jednocześnie pominąć – jak wymaga tego prawo Unii Europejskiej – tego, że orzecznictwo sądów międzynarodowych wskazuje na konieczność zachowania podstawowej zasady domniemania niewinności także w postępowaniach prowadzonych przez organy podatkowe, co rozstrzygnął Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 października 2014 r. w sprawie *Melo Tadeu przeciwko Portugalii*[13]. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazuje natomiast szereg ograniczeń w pozyskiwaniu danych nadmiarowych, nawet przez organy ścigania, na co TSUE wskazuje w szczególności w wyroku w sprawie C-746/18 dotyczącej pozyskiwania przez organy dochodzeniowe danych telekomunikacyjnych[14].

W świetle powyższego **zasadna jest pilna zmiana art. 48 ustawy o KAS tak, by przepis ten spełniał wymogi wynikające z Konstytucji RP, przepisów rozporządzenia 2016/679 i orzecznictwa sądów międzynarodowych.**

Niezależnie od przedstawionych w wystąpieniu postulatów koniecznej nowelizacji art. 46a i art. 48 ustawy o KAS niezwykle istotne jest też **rozpoczęcie dyskusji nad obecnym modelem przetwarzania danych osobowych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej**. Mam nadzieję, że przedstawione w piśmie zagadnienia przyczynią się do realizacji tego celu.

---

[13] Wyrok ETPC z 23 października 2014 r. w sprawie Melo Tadeu v. Portugalia, nr skargi 27785/10.
[14] Wyrok TSUE z 2.3.2021 r. w sprawie C-746/18 Postępowanie karne przeciwko H.K., EU:C:2021:152.

Mając powyższe na względzie uprzejmie proszę Pana Ministra o udzielenie odpowiedzi w tej sprawie w terminie wskazanym w art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych