



Warszawa, 12-04-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.501.58.2020.MK

Pani

Magdalena Rzeczkowska

Minister Finansów

Ministerstwo Finansów

ePUAP

Szanowna Pani Minister,

w nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w sprawie **powszechnego dostępu do danych osobowych beneficjentów rzeczywistych (w tym nr PESEL) zawartych w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych**, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), **uprzejmie przedstawiam poniższe uwagi mające na celu zapewnienie skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.**

W odpowiedzi na zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich zastrzeżenia co do zasad przetwarzania danych osobowych w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych (dalej jako: CRBR)¹ – w tym, także na podnoszone przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych uwagi – w piśmie z dnia 10 marca 2022 r. wskazano, że

¹ Zob. wystąpienie RPO na stronie internetowej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/numery-pesel-szefow-spolek-dostepne-w-sieci-o-zagrozeniach- Prywatnosci-z-tego-powodu-adam>

przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie przewidujące pełną jawność danych zawartych w CRBR jest związane z implementacją do polskiego porządku prawnego uregulowań zawartych w przepisach prawa UE, w tym przede wszystkim w przepisach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (dyrektywa 2015/849; zob. pismo Pana Sebastiana Skuzy Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 10 marca 2022 r.). Jak podkreślono w piśmie, „ustawodawca uznał (...), że objęcie danych przetwarzanych w CRBR zasadą jawności tworzy narzędzie służące ochronie szczególnie ważnego interesu publicznego, czyli zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez umożliwienie pozyskiwania informacji przez organy państwa, ale także przez podmioty spoza *dominium państwowego*, zaangażowane w system przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu informacji na potrzeby przeciwdziałania popełnianiu poważnych przestępstw godzących w konstytucyjne podstawy państwa”.

Mając powyższe wyjaśnienia na uwadze, należy wskazać, że wyrokiem z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20 **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej** (dalej jako: TSUE albo Trybunał) **uznał nieważność art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849** z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, który to przepis przewiduje, że państwa członkowskie UE zapewniają, aby informacje o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium były we wszystkich przypadkach udostępniane każdej osobie. **Trybunał podkreślił, że publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych** przewidziany w art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c) zmienionej dyrektywy 2015/849 **stanowi poważną ingerencję w prawa podstawowe do ochrony prywatności oraz danych osobowych zapisane w art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej** (dalej jako: Karta albo KPP). Trybunał zauważył, że „w zakresie, w jakim informacje udostępniane publicznie dotyczą tożsamości beneficjenta rzeczywistego, jak również posiadanej własności lub charakteru sprawowanej kontroli w podmiotach o charakterze korporacyjnym lub innych podmiotach prawnych, mogą one pozwolić na określenie profilu dotyczącego niektórych danych osobowych o charakterze identyfikacyjnym w mniejszym lub

większym stopniu, w zależności od konfiguracji prawa krajowego, stanu majątkowego danej osoby, jak również konkretnych sektorów gospodarczych, krajów i przedsiębiorstw, w które zainwestowała”. Ponadto Trybunał zwrócił uwagę, że „nieodłącznym elementem (...) publicznego udostępnienia (...) informacji jest to, że informacje te są wówczas dostępne dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób, tak, że takie przetwarzanie danych osobowych może umożliwić swobodny dostęp do tych informacji również osobom, które ze względów niezwiązanych z celem realizowanym przez ten środek dążą do uzyskania informacji na temat sytuacji w szczególności materialnej i finansowej beneficjenta rzeczywistego (...). Wydaje się to łatwe, tym bardziej gdy (...) dane te można przeglądać w Internecie. Ponadto potencjalnie poważne konsekwencje dla zainteresowanych osób wynikające z ewentualnego niewłaściwego wykorzystania ich danych osobowych powoduje fakt, że po ich publicznym udostępnieniu dane te mogą być nie tylko swobodnie przeglądane, ale także przechowywane i rozpowszechniane, a **w przypadku takiego kolejnego przetwarzania trudniejsza, a nawet iluzoryczna staje się dla tych osób skuteczna obrona przed niewłaściwym wykorzystaniem**”.

Należy również zauważyć, że Trybunał odnosząc się do wyważenia ingerencji w prawo do ochrony prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych, ze znaczeniem celu leżącego w interesie ogólnym polegającego na zapobieganiu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, stwierdził, że „o ile, ze względu na swoje znaczenie, cel ten (...), może uzasadniać ingerencje, nawet istotne, w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 karty, o tyle nie zmienia to faktu, że z jednej strony zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu należy przede wszystkim do kompetencji władz publicznych oraz podmiotów takich jak instytucje kredytowe lub finansowe, które ze względu na swoją działalność podlegają szczególnym obowiązkom w tym zakresie”. W świetle przytoczonego w wyroku orzecznictwa i okoliczności sprawy Trybunał stwierdził, że **nie można uznać, że ingerencja w prawa zagwarantowane w art. 7 i 8 Karty, wynikająca z publicznego dostępu do informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych, jest ograniczona do tego, co ściśle konieczne**.

W związku z powyższym **należy wskazać na konieczność dokonania zmian w obowiązujących przepisach ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu** (Dz. U. z 2022 r., poz. 593 ze zm.; dalej jako: ustawa o p.p.p.f.t.) **dotyczących zasad przetwarzania danych osobowych beneficjentów rzeczywistych**. Aktualnie bowiem, obowiązujący art. 67 ustawy o p.p.p.f.t, przewidujący jawność CRBR, nie znajduje oparcia w art. 30 ust. 5

akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2015/849. W świetle wskazanego wyroku TSUE udostępnienie danych osobowych beneficjentów rzeczywistych każdej osobie, w tym za pomocą Internetu, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego i prawo do ochrony danych osobowych.

W kontekście wyroku TSUE z dnia 22 listopada 2022 r. **należy również podkreślić potrzebę dokonania kompleksowych i systemowych zmian w obowiązujących regulacjach odnoszących się do funkcjonowania jawnych rejestrów publicznych, w których udostępniane są na szeroką skalę dane osobowe obywateli.** Jak wynika bowiem z orzecznictwa TSUE, „udostępnianie danych osobowych osobom trzecim stanowi ingerencję w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 karty, niezależnie od tego, w jaki sposób te dane zostaną później wykorzystane”². Trybunał podkreślił przy tym, że „nie można dążyć do celu interesu ogólnego bez uwzględnienia okoliczności, że należy pogodzić go z prawami podstawowymi, których dotyczy środek, dokonując zapewniającego równowagę wyważenia między celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami z drugiej strony”³. W przytaczanym wyroku Trybunał zwracał zaś uwagę, że ewentualne istnienie trudności w dokładnym określeniu przesłanek i warunków, na jakich każda osoba może uzyskać dostęp do informacji o osobach (w tym przypadku beneficjentach rzeczywistych), nie może uzasadniać tego, że prawodawca przewiduje publiczny dostęp do tych informacji. W ocenie Trybunału, konieczności takiej ingerencji nie uzasadnia również okoliczność że „publiczny dostęp do informacji o osobach (tu: beneficjentach rzeczywistych) umożliwia zwiększoną kontrolę informacji przez społeczeństwo obywatelskie”, gdyż jak wskazywał, „zarówno prasa, jak i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mające związek z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i ich zwalczaniem mają uzasadniony interes w dostępie do informacji o beneficjentach rzeczywistych”. Zdaniem Trybunału, „system wprowadzony przez (...) ostatnią dyrektywę, przewidujący publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych, stanowi znacznie poważniejsze naruszenie praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 karty, które nie może zostać zrekompensowane ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby wyniknąć z tego ostatniego systemu

² Zob. przytoczony wyżej wyrok, a także wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., Ligue des droits humains, w sprawie C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo.

³ zob. wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 112; wyrok z dnia 5 kwietnia 2022 r., Commissioner of An Garda Síochána i in., C-140/20, EU:C:2022:258, pkt 52.

w porównaniu z pierwszym (tj. wykazaniem się przesłanką uzasadnionego interesu), w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu⁴.

W tym miejscu należy także wskazać, że również w wyroku z dnia 9 listopada 2010 r., w sprawach C-92/09 i C-93/09⁵ TSUE orzekł, że nałożony przepisami unijnymi obowiązek publikowania na stronie internetowej danych dotyczących beneficjentów pomocy z unijnych funduszy rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, w tym ich nazwiska i uzyskiwanych dochodów, stanowił nieuzasadnioną ingerencję w podstawowe prawo do ochrony danych osobowych. Jak przy tym wskazał TSUE, zawodowy charakter czynności, których dotyczą dane, nie implikuje braku prawa do prywatności. Trybunał podkreślił w tym wyroku, że „ograniczenia ochrony danych osobowych powinny ograniczać się do tego, co absolutnie konieczne (...) i że możliwe są środki, które słabiej ingerują w to prawo podstawowe osób fizycznych, a jednocześnie w skuteczny sposób przyczyniają się do realizacji celów rozpatrywanego uregulowania, należy stwierdzić, że nakazując publikację nazwisk wszystkich osób fizycznych będących beneficjentami pomocy z EFRG i EFRROW oraz dokładnych kwot otrzymywanych przez nie, Rada i Komisja przekroczyły granice, które wyznacza poszanowanie zasady proporcjonalności”.

Mając na względzie udostępnianie danych osobowych zawartych w rejestrach publicznych udostępnionych w Internecie, na uwagę zasługuje również wyrok Wielkiej Izby ETPCZ z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie L.B. przeciwko Węgrom, nr 36345/16, w którym Trybunał wskazał na nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności, w sytuacji publikacji na stronie internetowej organu podatkowego danych osobowych poważnych dłużników podatkowych, w tym ich adresu zamieszkania. Trybunał podkreślał, że „o ile można powiedzieć, że publikacja wykazu odpowiadała interesowi publicznemu, wydaje się, że Parlament nie przeanalizował, w jakim zakresie publikacja wszystkich danych, o których mowa, a w szczególności adresu zamieszkania dłużnika podatkowego, była konieczna w celu osiągnięcia pierwotnego celu gromadzenia odpowiednich danych osobowych w interesie dobrobytu gospodarczego kraju”.

Trzeba przy tym przypomnieć, że **Rzecznik wielokrotnie dotychczas zwracał uwagę na zagrożenia dla prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, jakie wynikają z udostępniania danych osobowych obywateli w publicznych**

⁴ Zob. analogicznie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 112.

⁵ Wyrok w sprawie Volker und Markus Schecke GbR EU:C:2010:662.

rejestrach/bazach danych, które aktualnie zawierają także numer PESEL⁶. Co również istotne, nr PESEL jest także wykorzystywany jako identyfikator przy dokonywaniu różnych czynności w relacjach z organami władzy publicznej oraz podmiotami prywatnymi⁷. Rzecznik podkreślał, że jawność nr PESEL stwarza wysokie ryzyko naruszenia prywatności jednostki, z uwagi m. in. na możliwość kradzieży tożsamości. Wskazując na wymogi odnośnie do dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, Rzecznik podkreślał, że zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą pozyskiwać gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Należy również dodać, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych wskazywał przy tym na naruszenie art. 87 rozporządzenia 2016/679, którego celem jest szczególna ochrona krajowych numerów identyfikacyjnych oraz ze standardami unijnymi dotyczącymi dopuszczalności wprowadzania uregulowań krajowych wpływających na ograniczenie praw do ochrony prywatności i danych osobowych

Powyższe uwagi, w tym przytoczone standardy wynikające z orzecznictwa TSUE oraz ETPCz w zakresie publicznego dostępu do danych osobowych, należy zatem odnieść do aktualnych regulacji dotyczących publicznych rejestrów, a także do nowo tworzonych baz danych, w tym m. in. do tworzonego przez Ministra Finansów rejestru umów osób pełniących funkcje publiczne, o którym mowa w art. 34a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), który ma wejść w życie w dniu 1 stycznia 2024 r. W ocenie Rzecznika należy więc mieć na względzie systemowe i kompleksowe działania w tym obszarze, które powinny także odbywać się równolegle do prac nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapobieganiem kradzieży tożsamości (UD472)⁸.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pani Minister z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Jednocześnie uprzejmie proszę o

⁶ Zob. np. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-wystapil-w-sprawie-ochrony-danych-osobowych-pracownikow-sadow> ; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kazdy-moze-w-sieci-poznac-dane-osobowe-z-ksiag-wieczystych> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/pracownicy-sanepidu-musza-miec-profil-zaufany-do-celowsluzbowych-interwencja-rpo-u-puodo>

⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-bezrobotni-uchodzcy-profilowanie-zagrozenia>

⁸ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapobieganiem kradzieży tożsamości (UD472; <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12367257>).

ustosunkowanie się do przedstawionego stanowiska Rzecznika, w tym w odniesieniu do potrzeby dokonania zmian prawnych co do rejestru umów osób pełniących funkcje publiczne.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Jan Nowak

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

ePUAP