



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 23-03-2021 r.

Adam Bodnar

VII.501.35.2021.MKS

**Pani
Marlena Małağ
Minister Rodziny i Polityki
Społecznej
ePUAP**

Szanowna Pani Minister,

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informacje o projekcie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 870; dalej jako: ustawa o świadczeniach pieniężnych), który budzi zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony prawa do prywatności i ochrony danych osobowych¹. Z tego względu Rzecznik postanowił podjąć sprawę z urzędu i zwrócić się do Pani Minister o wyjaśnienia w przedstawionej sprawie.

Rzecznik dostrzega, że na stronie RCL² widnieje projekt ustawy z dnia 22 stycznia 2021 r. „o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw” przygotowany przez MRiPS, który przewiduje w art. 4 pkt 11 zmianę przepisu art. 61a ustawy o świadczeniach pieniężnych, co do którego zastrzeżenia sygnalizowały media. Zgodnie z tym przepisem: w art. 61a dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu: *2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych może pozyskiwać dane i informacje, o których mowa w ust. 1, od ubezpieczonych, płatników składek, organizacji społecznych oraz innych podmiotów i osób, które są w posiadaniu tych danych i informacji,*

¹ Zob. m.in. stronę: <https://www.prawo.pl/kadry/zasilki-chorobowe-jakich-danych-iinformacji-oraz-od-kogo-bedzie,506487.html> <https://wyborcza.biz/biznes/7,147880,26823998,ministerstwo-rodziny-i-polityki-spolecznejhce-pryznac-zus-owi.html>

² Zob. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12343002>

a wymienione osoby i podmioty są obowiązane je udostępnić na wniosek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Należy zauważyć, że proponowana nowelizacja art. 61a ustawy o świadczeniach pieniężnych wprowadza szerokie uprawnienia dla pracowników ZUS w przypadku ustalania prawa do zasiłku i jego wypłaty, bez określenia granic ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych osób ubiegających się o zasiłek w ZUS. Z uzasadnienia projektu nowelizacji wynika, jedynie, że „zmiana ta nie będzie oznaczać zwiększenia obecnych obowiązków płatników składek, a korzyścią dla wszystkich, przede wszystkim dla ubezpieczonych będzie usprawnienie procesu ustalenia prawa i wypłaty zasiłków. Obecnie, brak wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego lub ich znacznie opóźniona wypłata wynika z braku pełnej i rzetelnej dokumentacji przekazywanej przez płatników składek”.

Mając powyższe na uwadze należy w pierwszej kolejności wskazać, że przepis przewiduje możliwość pozyskiwania danych i informacji, o których mowa w ust. 1, tj. niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłków, ich wysokości, podstawy wymiaru oraz do ich wypłat, jednakże, bez określenia zakresu żądania tych informacji. Ponadto przyznaje możliwość pozyskiwania tych informacji od nieokreślonego kręgu podmiotów, wskazuje bowiem bardzo ogólnie, na organizacje społeczne, podmioty i osoby, które są w posiadaniu tych danych i informacji. Pozyskiwanie informacji może więc nastąpić zarówno od organy władzy publicznej, jak i osób prawnych, czy osób fizycznych. Tak szerokie uprawnienia do żądania udostępnienia danych osobowych przyznane są jedynie policji czy służbom, co jednak istotne, działalność tych organów nie podlega regulacjom rozporządzenia 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 (Dz.U. UE L. 119.1 ze sprost., dalej jako: RODO).

Należy natomiast wskazać, że zgodnie z zasadą adekwatności i minimalizacji danych, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. c RODO przetwarzane dane powinny być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Prawodawca powinien więc dokonać oceny adekwatności, wskazując w treści przepisu zakres danych jakie mogą być przetwarzane dla realizacji określonego przepisami

celu przetwarzania, a także ograniczyć zakres zbierania danych jedynie do tych, które są niezbędne do osiągnięcia celu. Jak wynika natomiast z uzasadnienia projektu, celem przetwarzania danych wydaje się być usprawnienie procesu ustalenia prawa i wypłaty zasiłków. Wątpliwości budzi więc to, czy do osiągnięcia wskazanego celu nie są wystarczające aktualne uprawnienia ZUS względem pracodawcy i ubezpieczonego. Proponowany w obecnym kształcie przepis, jak sygnalizują media, mógłby dotyczyć np. pozyskiwania informacji od sąsiadów, czy właścicieli mediów społecznościowych, a także adwokatów stanowiąc zagrożenie dla ochrony tajemnicy zawodowej. Jednocześnie należy zauważyć, że możliwa jest aktualnie taka interpretacja przepisu, zgodnie z którą przepis ten uprawnia do gromadzenia danych wrażliwych przez te podmioty.

Tak ukształtowana regulacja stanowiąca upoważnienie do działania ZUS nie spełnia zatem, także wymogów ukształtowania podstawy prawnej przetwarzania danych, wynikających z art. 6 ust. 3 RODO. Jak wynika z motywu 41 wybór formy i sposobu uchwalenia przepisów zależy od konstytucyjnych zasad tworzenia prawa danego państwa, a ponadto, wskazuje, że przepisy powinny być jasne i precyzyjne, a ich zastosowanie przewidywalne dla osób im podlegających.

Należy przy tym podkreślić, że standard konstytucyjny ochrony prawa do prywatności i ochrony danych osobowych wynikający z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że zbieranie przez władze publiczne wyłącznie niezbędnych/koniecznych – a nie „wygodnych” – informacji o osobie, gwarantuje ochronę prywatności³. Ponadto, jak wskazywał, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt U 3/01, prawodawca konstytucyjny w art. 51 ustawy zasadniczej kładzie nacisk przede wszystkim na ochronę jednostki wobec władz publicznych. W ustępie 2 jako podmiot zobowiązany do realizacji prawa, w którym mowa w tym przepisie, wskazane zostały władze publiczne. Art. 51 ust. 1 Konstytucji RP nie określa w sposób jednoznaczny podmiotu zobowiązanego do realizacji prawa zagwarantowanego w tym przepisie. Oznacza to, że wymieniony przepis konstytucyjny dotyczy wszelkich przypadków, w których jednostka zobowiązana zostaje do ujawniania informacji o sobie innym podmiotom, a więc także podmiotom prywatnym. Podobnie art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, który zalicza do

³ Zob. np. w. TK z dnia 30 lipca 2014, K 23/11, wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07, oraz wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02.

zakresu wyłączności ustawy “zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji”, nie określa *expressis verbis*, czy chodzi tutaj wyłącznie o zbieranie i udostępnienia informacji przez podmioty publiczne, czy też również przez podmioty prywatne. W świetle art. 47 Konstytucji RP nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zapewnić jednostce odpowiednią ochronę sfery prywatności nie tylko przed ingerencją ze strony podmiotów publicznych, ale również przed ingerencją ze strony innych jednostek i podmiotów prywatnych”. Podkreślić również należy, że na podstawie norm zawartych w art. 47 i 51 Konstytucji RP można zrekonstruować po stronie jednostki publiczne prawo podmiotowe, do którego najważniejszych aspektów należy zaliczyć uzasadnione konstytucyjnie oczekiwanie jednostki w kwestii zgodnej z konstytucyjnym standardem regulacji przetwarzania informacji dotyczących jednostki przez państwo, pozwalającej jej na domaganie się ochrony w razie naruszenia jej sfery prywatnej, jak i bezpośredniej realizacji przez organy władzy publicznej prawa dostępu i korekty zgromadzonych przez nie danych. Publiczne prawo podmiotowe ma również skutek horyzontalny, ponieważ w ramach jego realizacji powstają normy kształtujące relacje między jednostkami w dziedzinie przetwarzania danych osobowych. Oznacza to, że z prawem tym sprzężone jest prywatne prawo podmiotowe, związane z oczekiwaniami dotyczącymi ochrony prywatności informacyjnej w stosunkach prywatnoprawnych⁴.

Mając powyższe na uwadze, należy dodatkowo wskazać, że nowelizacja art. 61a ustawy o świadczeniach pieniężnych przewiduje możliwość pozyskiwania danych wrażliwych dotyczących konkretnej osoby ubiegającej się o zasiłek. Z punktu widzenia art. 9 ust. 2 RODO określającego wymogi przetwarzania danych wrażliwych, szczególnie chronionych, istotne jest zatem zapewnienie odpowiedniego zabezpieczenia praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą (art. 9 ust. 2 lit. b RODO) czy zapewnienie odpowiednich i konkretnych środków ochrony praw podstawowych (art. 9 ust. 2 lit. g) RODO). Brak jest jednak w projektowanej ustawie regulacji wskazujących na szczególne zabezpieczenia danych wrażliwych osoby ubiegającej się o zasiłek, takich jak np. określenie zakresu urzędników uzyskujących dostęp do tych danych, czy dotyczących kwestii techniczno-organizacyjnych związanych z bezpieczeństwem tych danych.

⁴ K. Łakomicz, *Konstytucyjna ochrona prywatności. Dane dotyczące zdrowia*, WKP 2020.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że na wymóg zapewnienia „pełnych gwarancji ochrony danych” w wypadku każdego odstępstwa od zakazu przetwarzania danych osobowych, wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12, podkreślając „ograniczenie kompetencji każdego z podmiotów ustawowo upoważnionych do przetwarzania danych wrażliwych. Mogą one wykonywać swą kompetencję jedynie, jeśli istnieją „pełne gwarancje ochrony” danych wrażliwych przetwarzanych bez zgody osoby, której dane dotyczą”. Trybunał wskazał również, że w wypadku ingerencji prawodawczej w autonomię informacyjną spełnienie wymogu proporcjonalności *sensu stricto* oznacza m.in.: a) istnienie ustawowo determinowanych gwarancji proceduralnych i technicznych bezpiecznego przetwarzania danych osobowych; b) ograniczenie katalogu podmiotów przetwarzających dane do minimum podyktowanego rodzajem danych i celem ich przetwarzania; c) określenie ram czasowych przetwarzania danych; d) wprowadzenie efektywnego mechanizmu anonimizacji; e) wprowadzenie przepisów umożliwiających stabilne finansowanie i konserwację baz danych celem zapewnienia ich niezakłóconego funkcjonowania w dobie dynamicznego rozwoju nowoczesnych technologii i różnego rodzaju ryzyka z tym związanego.

Trzeba również zauważyć, że proponowany przepis wprowadza obowiązek udostępnienia żądanych przez ZUS informacji. Brak jest jednak gwarancji proceduralnych umożliwiających odwołanie się od takiej decyzji ZUS, w przypadku uchylenia się od tego obowiązku. W sytuacji zaś przekazania nieprawdziwych danych przez podmiot, mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, co spowoduje wypłacenie nienależnych świadczeń, podmiot ten jest zobowiązany do zwrotu tych świadczeń wraz z odsetkami, za cały okres, za który nienależne świadczenia zostały wypłacone (art. 1 pkt 26 lit. e projektu ustawy nowelizujący art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

Rzecznik zwraca również uwagę, że projekt nie został przekazany do konsultacji Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁵. Zgodnie zaś z art. 57 ust. 1c RODO organ nadzorczy doradza, parlamentowi narodowemu, rządowi oraz innym instytucjom i organom w sprawie aktów prawnych i administracyjnych środków ochrony praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem, tak aby zapewnić zgodność

⁵ Brak informacji na stronie internetowej RCL o przekazaniu projektu do konsultacji Prezesowi UODO.

zamierzonego przetwarzania z RODO, a w szczególności zminimalizować ewentualne ryzyko dla osoby, której dane dotyczą. Obowiązek przedstawiania założeń i projektów aktów prawnych dotyczących danych osobowych Prezesowi Urzędu wynika również z art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), zwracam się z uprzejmą prośbą do Pani Minister o odniesienie się do przedstawionych wątpliwości Rzecznika dotyczących opiniowanego projektu ustawy.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/