



Warszawa, dnia 10 maja 2016 r.

## **Opinia**

### **do ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej**

**(druk nr 160)**

#### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest stworzenie ram prawnych, w ramach których niektóre projekty informatyczne, których celem jest realizacja systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia prawa podatkowego, są realizowane przez działającą jako spółka prawa handlowego, spółkę celową Skarbu Państwa.

Spółkę celową w formie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w imieniu Skarbu Państwa, utworzyć ma minister właściwy do spraw finansów publicznych. Zadania spółki celowej mają polegać na budowaniu, rozbudowywaniu lub unowocześnianiu systemów teleinformatycznych dla organów administracji podatkowej, celnej i skarbowej wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego w oparciu o dane pozyskiwane z systemów teleinformatycznych tych organów. Ustawa określa między innymi zadania, organizację i sposób finansowania spółki celowej, a także zasady pozyskiwania przez spółkę danych osobowych i sposób sprawowania nadzoru nad ich przetwarzaniem. Powierzenie wykonywania zadań spółce celowej nastąpić ma w wyniku umowy między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a spółką. Spółka celowa może też otrzymywać dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań spółki oraz dotacje podmiotowe.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 17. posiedzeniu w dniu 29 kwietnia 2016 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 395).

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Komisja wprowadziła do projektu poprawki mieszczące się w meritum przedłożenia rządowego, w większości o charakterze techniczno-legislacyjnym. W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono poprawkę skreślającą przepis, który wyłącza, w stosunku do członków zarządu spółki celowej, stosowanie przepisów ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Poprawka, w trzecim czytaniu, nie została przyjęta. Ustawa została uchwalona w brzmieniu przedłożenia rządowego, ze zmianami wynikającymi z poprawek Komisji Finansów Publicznych.

## III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy.

Zakres przedmiotowy wyznaczony jej art. 1 zakłada, że ustawa określa warunki realizacji jedynie niektórych z zdefiniowanych w tym artykule projektów informatycznych. Jednocześnie żaden z pozostałych przepisów ustawy nie daje odpowiedzi, co do kryterium oceny, który z projektów z art. 1 jest projektem „niektórym”, czyli projektem realizowanym na podstawie ustawy. Ponadto art. 2 ust. 1 ustawy sugeruje, że wszystkie projekty informatyczne, o których mowa w art. 1 powierza się spółce celowej.

Aby uniknąć możliwych wątpliwości interpretacyjnych propozycja poprawki zakłada, że intencją przepisów jest stworzenie możliwości powierzenia realizacji określonych przez ustawę projektów informatycznych spółce celowej, a nie przesądzenie, że projekty takie muszą być realizowane przez spółkę celową.

### **Propozycja poprawki:**

– w art. 2 w ust. 1 wyrazy „powierza się” zastępuje się wyrazami „mogą być powierzone”;

2) art. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy.

Powyższe przepisy zakładają, że minister właściwy do spraw finansów publicznych nie

jest organem administracji podatkowej (wymieniają ministra jako odrębny podmiot obok organów administracji podatkowej).

Tymczasem zgodnie z art. 7 ustawy o administracji podatkowej minister właściwy do spraw finansów publicznych jest organem administracji podatkowej (obok dyrektora izby skarbowej, dyrektora Biura Informacji Podatkowej i naczelnika urzędu skarbowego). Ustawa o administracji podatkowej ma wejść w życie z dniem 1 lipca 2016 r. Co najmniej od tego dnia przepis art. 1 i art. 16 ust. 1 opiniowanej ustawy, w zakresie wskazania na właściwego ministra, stanowić będzie zbędne powtórzenie.

3) art. 2 ust. 3, art. 9 ust. 2 pkt 4, art. 16 ust. 6 i art. 18 ust. 1 i 6 ustawy.

Ustawa w art. 2 ust. 3 i art. 9 ust. 2 pkt 4 stanowi o „tajemnicach ustawowo chronionych”. Jednocześnie w art. 16 ust. 6 oraz art. 18 ust. 1 i 6 o „tajemnicach prawnie chronionych”.

Należy postulować ujednoczenie przepisów.

Propozycja poprawki zakłada, przyjęcie nomenklatury z ustawy podstawowej dla danej dziedziny spraw, czyli ustawy o ochronie informacji niejawnych.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 2 w ust. 3 i w art. 9 ust. 2 pkt 4 wyraz „ustawowo” zastępuje się wyrazem „prawnie”;

4) art. 2 ust. 4 ustawy.

Powyższy przepis zakłada, że w celu budowy rozbudowy lub unowocześnienia systemów teleinformatycznych spółka celowa nabywa urządzenia informatyczne i oprogramowanie na własny rachunek.

Wątpliwość budzi potrzeba wprowadzenia takiego rozwiązania. Oczywistym jest bowiem, że spółka celowa jako odrębny podmiot prawa, nabywa składniki mająkowe na własny rachunek. Pozostawienie przepisu w niezmienionej formie może rodzić pytanie na czyj rachunek spółka nabywa inne składniki mająkowe niż urządzenia informatyczne i oprogramowanie.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 2 skreśla się ust. 4;

5) art. 9 ust. 1 ustawy.

Powyższy przepis zakłada, że określenie zadań spółki następuje w umowie zawartej na piśmie.

Jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, czynność dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności (art. 73 § 1 Kodeksu cywilnego). Zastrzeżenie formy pisemnej bez rygoru nieważności ma ten skutek, że w razie niezachowania zastrzeżonej formy nie jest w sporze dopuszczalny dowód ze świadków ani dowód z przesłuchania stron na fakt dokonania czynności (art. 74 § 1 Kodeksu cywilnego).

Jeśli brak formy pisemnej skutkować ma nieważnością umowy, to wskazane jest uzupełnienie przepisu art. 9 ust. 1, o stosowne zastrzeżenie.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 9 w ust. 2 po wyrazach „na piśmie” dodaje się wyrazy „pod rygorem nieważności”;

6) 11 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 rada nadzorcza spółki celowej uchyla uchwały zarządu spółki celowej niezgodne z przepisami prawa, postanowieniami aktu założycielskiego, umowy o świadczenie usług i umowy o dotację oraz wytycznymi.

Pytanie budzi jaki skutek rodzić ma uchylenie uchwały zarządu spółki przez radę nadzorczą. Jeśli uchylenie to ma być skuteczne w relacjach z osobami trzecimi, a nie tylko w relacjach wewnątrz spółki, to konieczne byłoby wyraźne uregulowanie tej kwestii w przepisach ustawy.

7) art. 16 i art. 17 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 16 ustawy spółka celowa uzyskuje szeroki dostęp do danych osobowych gromadzonych w zbiorach organów administracji państwowej, jak i w zbiorach izb rozliczeniowych i innych instytucji upoważnionych do gromadzenia danych, tworzonych na

podstawie przepisów Prawa bankowego. Dodatkowo, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy w celu wykonywania zadań spółki spółka celowa może przetwarzać dane osobowe bez wiedzy i zgody osoby, której te dane dotyczą.

Należy postawić pytanie, czy tak daleko idące ograniczenie konstytucyjnego prawa do ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji) można uznać za uzasadnione.

Ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane w ustawie tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie i nie ograniczają istoty wolności i prawa (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Konieczność ograniczenia musi zakładać (zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego), że zamierzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu z którym jest powiązana i pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych na obywateli. W omawianym przypadku można wyrazić wątpliwość, czy regulacja ta jest niezbędna dla osiągnięcia zakładanego celu. Przyznanie tak szerokiego dostępu do danych osobowych podmiotowi, który ma jedynie dostarczyć określonych narzędzi informatycznych organom administracji podatkowej nie wydaje się bowiem konieczne. Można założyć, że spółka celowa przygotowując system informatyczny korzysta jedynie ze zanonimizowanych danych, nie zaś z konkretnych treści tych danych.

Można też postawić pytanie, czy przepisy ustawy w dostateczny sposób gwarantują wszystkie aspekty ochrony danych osobowych znajdujące odzwierciedlenie w ustawie o ochronie danych osobowych.

8) art. 16 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 w celu wykonywania zadań spółki może ona uzyskiwać dane ze zbiorów danych, w tym zbiorów danych osobowych, prowadzonych przez organy władzy publicznej.

Zgodnie z ust. 1 i ust. 4 w celu wykonywania zadań spółki może ona uzyskiwać dane odpowiednio ze zbiorów administracji podatkowej i skarbowej lub ze zbiorów izb rozliczeniowych i podmiotów określonych w art. 105 ust. 4 Prawa bankowego. Przepisy te nie precyzują, czy dane te mogą być danymi ze zbiorów danych osobowych.

Jeśli zakres pozyskiwanych danych na podstawie art. 16 ust. 1, 3 i 4, w intencji wnioskodawców, ma być taki sam, to wskazane jest ujednoczenie przepisów.

Propozycja poprawki opiera się na założeniu, że zbiory danych wskazane w art. 16 ust. 1, 3 i 4 zawierają dane osobowe, a doprecyzowanie tego faktu jedynie w art. 16 ust. 3 jest normatywnie zbędne.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 16 w ust. 3 *skreśla się* wyrazy „, w tym zbiorów danych osobowych,“;

9) art. 18 ust. 4 ustawy.

Nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych gromadzonych przez spółkę celową ma sprawować pełnomocnik do spraw kontroli przetwarzania. Zgodnie z art. 18 ust. 4 w ramach nadzoru pełnomocnik ten prowadzi rzetelną, obiektywną i niezależną kontrolę prawidłowości przetwarzania przez spółkę danych osobowych. Przepis ten oddaje jedynie założenie w jakim kierunku powinny zmierzać przepisy rozpatrywanej ustawy, a nie niesie za sobą istotnej wartości normatywnej. Jedynie konkretne przepisy ustawy mogą gwarantować rzetelność, obiektywizm i niezależność pełnomocnika, a nie „norma programowa” jaką w istocie jest art. 18 ust. 4 ustawy.

*Szymon Giderewicz*

*Główny legislator*