



Warszawa, dnia 06 czerwca 2016 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

FN2.700.14.2016

Pan
Grzegorz Bierecki
Przewodniczący Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych
Senat Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z trwającym procesem legislacyjnym projektu *ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji* (druk nr 215), treścią pisma Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) z dn. 31 maja 2016 r. (nr DOLiS-33-188/13/MS/48351/16) zawierającego uwagi dotyczące niektórych przepisów tego projektu oraz w nawiązaniu do przebiegu dyskusji podczas posiedzenia Komisji Budżetu i Finansów Publicznych w dn. 1 czerwca 2016 r. przedstawiam następujące stanowisko.

W kontekście projektowanych przepisów ww. ustawy pragnę wskazać, że Ministerstwo Finansów ze zrozumieniem odnosi się do stanowiska GIODO i nie bagatelizuje potrzeby zapewnienia należytego poziomu ochrony danych dotyczących deponentów. W szczególności zaś intencją projektodawcy nie jest kreowanie otoczenia, w którym takie dane byłyby narażone na przetwarzanie w sposób nieuprawniony, czy też ze szkodą dla osób, których one dotyczą. W ocenie Ministerstwa Finansów projektowane przepisy nie generują jednak ryzyka, że w nowym otoczeniu prawnym dane dotyczące deponentów mogłyby być przetwarzane przez podmioty, czy instytucje, których intencje albo brak staranności mogłyby bezpośrednio zagrażać bezpieczeństwu takich danych lub osób, których one dotyczą.

Projektowana ustawa implementuje *Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD)*, która zastąpiła *Dyrektywę 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów*. Podkreślenia wymaga, iż zasadniczym celem wprowadzenia nowych przepisów unijnych w tym obszarze było wzmocnienie ochrony deponentów przed skutkami upadłości instytucji kredytowych. Cel ten realizowany jest w DGSD za pomocą szeregu nowych rozwiązań, w tym m.in. skrócenia terminu wypłaty depozytów z 20 do 7 dni roboczych, rozszerzenia zakresu ochrony gwarancyjnej także na klientów firm deweloperskich, możliwości tymczasowego objęcia ochroną powyżej 100.000 euro środków



Finansów

i należności deponentów wynikających z różnych sytuacji życiowych (zbycie nieruchomości, uzyskanie odszkodowania, nabycie spadku, itp.). Pełniejszą ochronę deponentów i środków powierzanych przez nich instytucjom kredytowym ma zapewniać także umożliwienie dokonywania tzw. transgranicznych wypłat środków gwarantowanych. Takie wypłaty polegałyby na tym, że system gwarancji depozytów w innym państwie członkowskim mógłby dokonywać wypłat deponentom w przypadku upadłości np. oddziału polskiego banku działającego w tym państwie. Wypłaty takie odbywałyby się jednak ze środków i na podstawie informacji przekazanych temu systemowi gwarancji przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG, Fundusz). Możliwa byłaby też sytuacja odwrotna, w której to BFG dokonywałby wypłat deponentom w przypadku upadłości oddziału banku z innego państwa członkowskiego.

W kontekście powyższego odnosząc się do zastrzeżeń GIODO dot. treści niektórych przepisów projektu ustawy pragnę zwrócić uwagę na szereg aspektów związanych z tymi przepisami, które w ocenie Ministerstwa Finansów, stanowią przesłanki do utrzymania poszczególnych przepisów w ich dotychczasowym brzmieniu.

Celem art. 24 ust. 6 projektu jest umożliwienie BFG niezbędnej weryfikacji zasadności roszczeń deponentów, których depozyty z określonych tytułów prawnych (wymienionych w art. 24 ust. 3 i 4 projektu), korzystają ze szczególnej ochrony ponad standardowy limit wynoszący 100.000 euro. Z racji liczby tytułów prawnych tej dodatkowej ochrony nie jest możliwe określenie w projekcie wyczerpującego katalogu zbiorów danych, do których dostęp może być potrzebny BFG w celu weryfikacji takich roszczeń. Przepis ten wymienia już w szczególności możliwość dostępu przez BFG do ewidencji gruntów i budynków oraz wglądu do akt ksiąg wieczystych, których zidentyfikowanie było możliwe na etapie tworzenia projektu. W pozostałym zakresie konieczne jest zapewnienie BFG dostępu do wszelkich innych zbiorów, których sprawdzenie jest niezbędne do weryfikacji roszczenia korzystającego z dodatkowej ochrony. Brak takiego dostępu uniemożliwiłby BFG wykluczenie sytuacji, w której z dodatkowej ochrony skorzystałaby osoba nieuprawniona, a w konsekwencji utrudniona byłaby realizacja postulatu DGSD w tym zakresie.

Odnośnie do określenia zakresu danych dotyczących deponenta należy wskazać, że przyjęta w projekcie ustawy procedura ubiegania się o wypłatę środków gwarantowanych ponad limit 100.000 euro przewiduje (art. 24 ust. 5 projektu), że deponent składa udokumentowane oświadczenie w tej sprawie do BFG. Przepis art. 24 ust. 6 projektu odnosi się zatem do uprawnień Funduszu w zakresie złożonego wniosku przez deponenta. Przepis ust. 6 wskazuje, że dostęp ten jest możliwy „w celu weryfikacji roszczeń, o których mowa w ust. 5”, a więc roszczeń wynikających z wniosku złożonego przez samego deponenta. Każde działanie Funduszu w zakresie uzyskania danych dotyczących roszczenia deponenta jest więc wszczynane na jego wniosek. Z takiej konstrukcji przepisów wynika, iż jest zrealizowany cel wskazywany przez GIODO, tj. że „przepisy powinny ograniczać zakres pozyskiwanych danych do rzeczywiście niezbędnych”. Jasno wskazany cel weryfikacji dokumentów przedłożonych przez

samego deponenta ogranicza zakres weryfikowanych danych. Weryfikacji będą bowiem podlegały te dane, które znajdują się w dokumentacji przedłożonej przez deponenta. Zakres danych ograniczy się zatem do niezbędnych informacji umożliwiających realizację przez Fundusz ustawowego zadania, co stoi w zgodzie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

Dlatego wątpliwe jest też w świetle regulacji z art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, czy w przypadku uzyskiwania przez BFG dostępu do zbiorów danych, o których mowa w art. 24 ust. 6 projektowanej ustawy dojdzie do uzyskania przez BFG dostępu do nowych danych osobowych, gdyż Fundusz będzie otrzymywał dostęp do informacji dotyczących zidentyfikowanej już osoby, względnie do danych zidentyfikowanego kontrahenta osoby uprawnionej – a więc osób o ustalonej już tożsamości. W tej sytuacji trudno uznać, iż w przypadku weryfikowania przez BFG danych osobowych, które Fundusz będzie już posiadał z treścią określonego zbioru danych, dojdzie do pozyskania nowych danych osobowych, co wymagałoby z kolei stosowania ochrony osób, do których dane te się odnoszą. Ponadto podkreślenia wymaga, iż obecnie proponowane brzmienie art. 24 ust. 6 projektu zawiera enumeratywne określenie zakresu informacji, które mogą być przedmiotem ujawnienia. W tym sensie katalog informacji, które BFG będzie mógł pozyskać jest przedmiotowo zamknięty. Natomiast nie jest możliwe określenie *pro futuro* zamkniętego katalogu od strony podmiotowej – tzn. poprzez określenie zamkniętego katalogu podmiotów prowadzących określone i nazwane zbiory danych. Przyjęte rozwiązanie legislacyjne jest spowodowane tym, że osoby uprawnione do uzyskania podwyższonego stopnia ochrony swoich depozytów (tj. deponenci, o których mowa w art. 24 ust. 5 projektu), będą mogły korzystać z dowolnego typu „*środków dowodowych*” (w tym przypadku dowolnego typu dokumentów) dokumentujących i poświadczających przysługiwanie im wskazanych uprawnień. Odzwierciedleniem tych szerokich możliwości udokumentowania swoich uprawnień przez deponentów jest kompetencja BFG do weryfikowania przedstawionych przez nich oświadczeń i dokumentów z treścią odpowiednich zbiorów danych.

Gdyby ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do projektowanego art. 24 ust. 6 zamkniętego podmiotowo katalogu zbiorów danych, do których BFG mógłby uzyskiwać dostęp celem weryfikacji uprawnień deponentów, należałoby jednocześnie wprowadzić zamknięty katalog dokumentów, którymi mogliby się posługiwać uprawnieni deponenci dla wykazania swoich uprawnień. W przeciwnym przypadku powstałby bowiem problem natury praktycznej polegający na tym, że deponenci powoływaliby się wobec BFG na dokumenty, których prawdziwości lub aktualności nie byłby on w stanie zweryfikować.

Niemniej jednak wydaje się, iż wprowadzanie obydwu zamkniętych katalogów (*środków dowodowych* oraz zbiorów danych, do których miałby dostęp BFG) byłoby wielce ryzykowne, jako mogące prowadzić do faktycznego ograniczenia możliwości realizacji swoich uprawnień przez deponentów, o których mowa w art. 24 ust. 5 projektu. Takie rozwiązanie należałoby

uznać jako aksjologicznie niezgodne z celem wyznaczonym dla tej regulacji przez pkt 26 DGSD, który stanowi, że „państwa członkowskie powinny zapewnić, by depozyty będące wynikiem niektórych transakcji lub służące pewnym społecznym lub innym celom były przez dany okres chronione powyżej 100.000 euro. Państwa członkowskie powinny ustalić tymczasowy maksymalny poziom gwarancji obejmującej takie depozyty i uwzględnić przy tym znaczenie ochrony deponentów oraz warunki życia w państwach członkowskich, a we wszystkich tych przypadkach muszą być przestrzegane zasady pomocy państwa.”

Innymi słowy – skoro norma implementowana w art. 24 ust. 3 – 6 projektu (art. 6 ust. 1 – 2 oraz 9 ust. 1 i 3 DGSD) ma charakter socjalny i pomocowy, to nie należy wprowadzać restryktywnej regulacji dotyczącej możliwości wykazania przysługujących deponentowi uprawnień tylko przy wykorzystaniu określonych dokumentów, gdyż niejednokrotnie może to doprowadzić do faktycznego pozbawienia go możliwości realizacji przysługujących mu uprawnień. Dlatego też należy utrzymać dotychczas proponowane rozwiązanie polegające na przyjęciu otwartego katalogu dokumentów – *środków dowodowych* oraz zamkniętego przedmiotowo i otwartego podmiotowo katalogu zbiorów danych mających służyć BFG do weryfikacji wskazanych dokumentów.

Należy też podkreślić, że na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o BFG (np. art. 26h ust. 3, art. 38h ust. 2, art. 38zo ust. 2, art. 38v ust. 3) o brzmieniu podobnym do art. 24 ust. 6 projektu ustawy Funduszowi „są udostępniane dane dotyczące deponentów zawarte w zbiorach prowadzonych przez podmioty lub osoby trzecie, w szczególności dane ze zbiorów meldunkowych, zbioru danych osobowych PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych” w celu np. weryfikacji listy deponentów lub ich identyfikacji.

Jednocześnie wskazania wymaga, iż zastosowana w art. 24 ust. 6 projektu konstrukcja legislacyjna nie jest wyjątkowa, jeżeli chodzi o jej stosowanie przez polskiego ustawodawcę. Podkreślić należy, iż podobne rozwiązania są stosowane także tam, gdzie organ władzy publicznej będzie uzyskiwał dostęp do określonego zbioru danych osobowych, w sytuacji gdy działanie to będzie potencjalnie niekorzystne (pod względem prawnym i faktycznym) dla podmiotu, którego ujawniane dane osobowe będą dotyczyć. Tytułem przykładu można powołać się w tym zakresie na:

– przepis art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji:

„**Art. 14.** (...). 4. Policja w celu realizacji ustawowych zadań może korzystać z danych o osobie, w tym również w formie zapisu elektronicznego, uzyskanych przez inne organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przetwarzać je w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 i 1662), bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą.”,

oraz

– przepis art. 34 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu:

„Art. 34. 1. W zakresie swojej właściwości Agencje mogą zbierać, także niejawnie, wszelkie dane osobowe, w tym również, jeżeli jest to uzasadnione charakterem realizowanych zadań, dane wskazane w art. 27 i 28 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 i 1662 oraz z 2015 r. poz. 1309), a także korzystać z danych osobowych i innych informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione do tego organy, służby i instytucje państwowe oraz przetwarzać je, w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych, bez wiedzy i zgody osoby, której te dane dotyczą.

2. Administrator zbioru danych jest obowiązany udostępnić dane osobowe, o których mowa w ust. 1, na podstawie imiennego upoważnienia wydanego odpowiednio przez Szefa ABW albo Szefa AW okazanego przez funkcjonariusza wraz z legitymacją służbową.

3. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, wzór upoważnienia, o którym mowa w ust. 2.

4. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, zakres, warunki i tryb przekazywania Agencjom informacji przez organy, służby i instytucje państwowe, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem przepisów dotyczących tych organów, służb i instytucji.”

Trzeba *a fortiori* zauważyć, iż skoro ustawodawca w przedmiotowych przypadkach, gdzie ujawnienie danych osobowych danej osoby może mieć względem niej „represyjny” skutek, nie określa w sposób enumeratywny katalogu zbioru danych, do których uprawniony organ władzy publicznej może mieć dostęp, to tym bardziej zastosowana konstrukcja legislacyjna może znaleźć zastosowanie, gdzie sprawdzenie przez BFG określonego zbioru będzie miało skutek *in favorem*, gdyż zweryfikuje przysługiwanie danej osobie określonego uprawnienia o charakterze majątkowym.

W kontekście powyższej problematyki należy też zauważyć, że przysługujące Funduszowi uprawnienie do uzyskania i weryfikacji danych nie jest jednoznaczne z nakazem udostępnienia mu tych danych przez podmiot, do którego Fundusz się o to zwróci.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej dostępu do niektórych danych osobowych i ich ochrony pragnę uprzejmie wyjaśnić, iż zagadnienia związane z tworzeniem listy wypłat i listy deponentów, realizacji kontroli danych zawartych w systemach wyliczania oraz dotyczące weryfikacji tożsamości deponenta były w 2015 r. przedmiotem konsultacji pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i BFG. Tym samym projektowana ustawa zawiera uzgodnione w tym obszarze przepisy, które w odpowiednim stopniu i zakresie będą umożliwiały

Funduszowi weryfikację tożsamości deponentów. Należy podkreślić, iż dostęp do rejestru PESEL jest niezbędny dla BFG do dokonywania kontroli danych w systemach wyliczania oraz tych zawartych na liście deponentów. Fundusz już obecnie ma dostęp do rejestru PESEL na podstawie przepisów zbliżonych pod względem redakcyjnym do art. 32 ust. 3 i art. 42 ust. 3 projektu (np. art. 26h ust. 3, art. 38h ust. 2, art. 38v ust. 3, art. 38zo ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). W dotychczasowej praktyce Funduszu przepisy te nie zostały jak dotąd zakwestionowane jako niewystarczająca podstawa prawna dla dostępu BFG do rejestru PESEL, a przepisy te funkcjonują jako *lex specialis* do ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności.

W zakresie transgranicznych wypłat środków gwarantowanych należy podkreślić, iż rozwiązanie polegające na tym, że deponentom oddziału instytucji kredytowej z siedzibą w innym państwie UE wypłaty środków gwarantowanych dokonuje macierzysty system gwarancji depozytów za pośrednictwem goszczącego systemu gwarancji depozytów jest rozwiązaniem obligatoryjnym wynikającym z DGSD. Zatem jest to obowiązek wynikający z prawa unijnego i jego wykonanie implikuje konieczność zezwolenia systemom gwarancji depozytów na przetwarzanie danych deponentów w takiej procedurze (w tym przekazywanie do systemu goszczącego). Kluczowym elementem w tym zakresie będzie bowiem właściwa wymiana informacji pomiędzy współpracującymi systemami gwarancji depozytów. Projektowane przepisy odzwierciedlają w tym obszarze zasady wskazane w DGSD.

Odniesienie do właściwych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych wynika z faktu, iż art. 4 ust. 9 DGSD, który odnosząc się do ustroju systemów gwarancji depozytów wymaga, aby systemy te zapewniały poufność i ochronę danych dotyczących rachunków deponentów. Przetwarzanie takich danych powinno zaś być dokonywane zgodnie z przepisami *Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych*. Podkreślenie rangi i konieczności należytego postępowania z danymi osobowymi znajduje się także w pkt 44 preambuły do DGSD. Wskazuje się tam, że przetwarzanie danych osobowych na mocy DGSD podlega przepisom dyrektywy 95/46/WE, zaś systemy gwarancji depozytów powinny postępować z danymi dotyczącymi poszczególnych depozytów ze szczególną ostrożnością oraz powinny także zachować wysoki poziom ochrony danych zgodnie z tą dyrektywą. Zasadom ochrony danych osobowych określonych w dyrektywie 95/46/WE podlegają więc zarówno system macierzysty, jak i goszczący.

Zgodnie z art. 60 projektu Fundusz zawiera z systemem goszczącym porozumienie określające zasady współpracy w zakresie transgranicznej wypłaty środków gwarantowanych. Postanowienia zamieszczone w porozumieniach zawartych między systemami gwarancji depozytów powinny zawierać zobowiązania stron do przetwarzania przekazywanych informacji z zachowaniem poufności, w szczególności zaś z zachowaniem właściwych przepisów o ochronie danych osobowych. Porozumienie to zawierane jest jedynie w celu realizacji

obowiązków BFG, o których mowa w art. 59 ust. 1 projektu. Oznacza to, że podstawą do przekazania przez BFG danych osobowych systemowi goszczącemu jest przede wszystkim przepis rangi ustawowej, tj. art. 59 ust. 1 i 2 projektu, a nie wyłączenie porozumienie, o którym mowa w art. 60 projektu. Zawierając porozumienie BFG musi uwzględniać reguły wynikające z innych przepisów obowiązujących w zakresie ochrony danych osobowych.

Przesłanką, na której opiera się możliwość przetwarzania przez BFG danych osobowych w procedurze wypłaty transgranicznej jest zatem przesłanka wskazana w art. 23 ust. 1 pkt 2 („jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa”) oraz pkt 4 („jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego”) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Zakres danych podlegających przekazaniu został przy tym ograniczony do danych zawartych na liście wypłat (art. 59 ust. 2 projektu). Bez możliwości przekazania systemowi goszczącemu danych osobowych dotyczących deponentów nie byłoby przy tym możliwe zrealizowanie przez BFG swoich ustawowych zadań zgodnie z art. 59 projektu. Podkreślenia wymaga, iż porozumienia zawiera się tylko z krajami związanymi w tym zakresie prawem unijnym (tj. dyrektywą 95/46/WE)¹.

Mając na uwadze powyższe przesłanki pragnę poinformować, że Ministerstwo Finansów uznaje za zasadne utrzymanie projektowanych przepisów w ich dotychczasowym brzmieniu.

Z poważaniem,
Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU
Nowak
Piotr Nowak

¹ Article 16 „Confidentiality and data protection”: *In accordance with Article 14(4) in connection with Article 4(9) of Directive 2014/49/EU, the Home and the Host DGS shall ensure the confidentiality and the protection of the data pertaining to depositors' accounts. The processing of such data shall be carried out in accordance with Directive 95/46/EC.*

