PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

Warszawa,

DOL.0623.8.2023

Pan
Adam Szłapka
Minister do spraw Unii Europejskiej

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na korespondencję z dnia 5 kwietnia 2024 r. dotyczącą skutków wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie o **sygn. C- 61/22 Landeshauptstadt Wiesbaden** (dowody osobiste – obowiązek umieszczania i przechowywania odcisków palców w dowodach osobistych – ochrona danych osobowych) w ocenie organu nadzorczego przedmiotowy wyrok może skutkować koniecznością zmiany przepisów prawa polskiego.

W sentencji wyroku TSUE uznał, że:

1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157[1] z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych

[1] Dz. Urz. UE L 2019 Nr 188, str. 67.

obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się jest nieważne;

2) skutki rozporządzenia 2019/1157 zostają utrzymane do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć dwóch lat, licząc od dnia 1 stycznia roku następującego po dniu ogłoszenia niniejszego wyroku, nowego rozporządzenia, przyjętego na podstawie art. 77 ust. 3 TFUE[2], które je zastąpi.

W przedmiotowym wyroku TSUE stwierdził, że rozporządzenie 2019/1157 znajduje się wśród aktów objętych szczególnym zakresem stosowania art. 77 ust. 3 TFUE, przez co przyjęcie tego rozporządzenia przez prawodawcę Unii na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE stanowiło naruszenie art. 77 ust. 3 TFUE, ponieważ zastosowano niewłaściwą procedurę ustawodawczą. Nieprawidłowa podstawa prawna przyjęcia rozporządzenia 2019/1157 skutkuje tym, iż rozporządzenie to jest nieważne w zakresie w jakim zostało przyjęte na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE.

TSUE dokonał szczegółowej analizy pod kątem niezgodności art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157 z art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej: Kartą). Uznał, że ograniczenie praw gwarantowanych w Karcie za uzasadnione, niemniej zwrócił w uzasadnieniu uwagę na kilka dodatkowych istotnych aspektów.

Przepis art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157 stanowi, że wysoce zabezpieczony nośnik danych, który powinien znajdować się w dowodach osobistych wydawanych przez państwa członkowskie ich własnym obywatelom, musi zawierać dane biometryczne w postaci wizerunku twarzy i dwóch odcisków palców w interoperacyjnych formatach cyfrowych. Takie dane pozwalają na dokładną identyfikację osób fizycznych, których dotyczą i są szczególnie ważne ze względu na znaczne ryzyko dla podstawowych praw i wolności, jakie wykorzystanie tych danych może stanowić. Wynika to w szczególności z motywu 51 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679[3] (dalej jako: RODO), zgodnie z którym to rozporządzenie ma zastosowanie do przedmiotowych danych (na co wskazuje również motyw 40 rozporządzenia 2019/1157). Oceniając na ile uzasadnione jest ograniczenie prawa do poszanowania życia prywatnego i prawa do ochrony danych osobowych, Trybunał podkreślił, że z art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze Karty wynika, że wszelkie ograniczenia wykonywania praw podstawowych w niej uznanych muszą być przewidziane ustawą. Przypomniał, że wymóg ten oznacza, że akt umożliwiający

---

[2] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004 Nr 90 poz. 864).
[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.).

ingerencję w te prawa musi sam określać zakres ograniczenia wykonywania danego prawa. Trybunał zwrócił też uwagę, że z art. 52 ust. 1 zdanie drugie Karty wynika, iż aby uznać wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z praw podstawowych zagwarantowanych Kartą za dokonane zgodnie z zasadą proporcjonalności, ograniczenia te muszą być konieczne i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Trybunał podkreślił, że pobieranie i przechowywanie dwóch pełnych odcisków palców jest dozwolone na mocy rozporządzenia 2019/1157 wyłącznie w celu umieszczenia ich na nośniku danych dowodów osobistych. Z art. 3 ust. 5 w związku z art. 10 ust. 3 tego rozporządzenia wynika, że po umieszczeniu i po odbiorze dowodu osobistego przez osobę, której dane dotyczą zgromadzone odciski palców są przechowywane wyłącznie na nośniku danych dowodu, który co do zasady znajduje się fizycznie w posiadaniu tej osoby. Ponadto rozporządzenie 2019/1157 przewiduje zestaw gwarancji mających na celu ograniczenie ryzyka gromadzenia i wykorzystania danych osobowych do innych celów. Trybunał zwrócił w szczególności uwagę, że rozporządzenie 2019/1157 zobowiązuje państwa członkowskie do przechowywania jako danych biometrycznych wizerunku twarzy i dwóch odcisków palców, niemniej w motywie 21 tego aktu wyraźnie wyjaśniono, że rozporządzenie to nie stanowi podstawy prawnej do ustanowienia lub prowadzenia na szczeblu krajowym baz danych do celów przechowywania danych biometrycznych w państwach członkowskich, gdyż podstawę taką powinno stanowić prawo krajowe, które musi być zgodne z prawem Unii dotyczącym ochrony danych. Ponadto, art. 10 ust. 3 rozporządzenia 2019/1157 jasno przewiduje, że przedmiotowe identyfikatory biometryczne są przechowywane wyłącznie do dnia odbioru dokumentu, a w każdym razie nie dłużej niż 90 dni od daty wydania tego dokumentu i precyzuje, że po upływie tego okresu dane te są natychmiast usunięte. Przepis ten stoi na przeszkodzie scentralizowanemu zatrzymywaniu odcisków palców, które wykracza poza tymczasowe przechowywanie ich na potrzeby personalizacji dowodów osobistych.

Odnosząc się do stanowiska TSUE i przepisów prawa polskiego regulujących przetwarzanie danych biometrycznych w postaci wizerunku twarzy i odcisków dwóch palców na nośniku danych dowodu osobistego wskazać należy, że nie we wszystkich aspektach, na które zwrócił uwagę Trybunał, są one zgodne z wskazanymi aktami prawa UE. Prawo polskie przewiduje obowiązkowe umieszczenie w dowodach osobistych ww. danych biometrycznych, co wynika z art. 12a ust. 1 pkt 1 lit. i[4] ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych[5]. Jednocześnie przepisy tej ustawy przewidują prowadzenie rejestru centralnego w postaci Rejestru Dowodów Osobistych (dalej jako: Rejestr) na podstawie art. 55 ustawy o dowodach osobistych. W Rejestrze gromadzone są w szczególności dane biometryczne w postaci

[4] Warstwa elektroniczna dowodu osobistego zawiera: 1) dane dotyczące osoby oraz dane dotyczące dowodu osobistego wraz z danymi je uwierzytelniającymi: i) dane biometryczne: - wizerunek twarzy, - odciski palców.

[5] Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2022 r. poz. 671 z późn. zm.).

wizerunku twarzy i dwóch odcisków palców. Na podstawie art. 59 ustawy o dowodach osobistych Minister Cyfryzacji wydał rozporządzenie z dnia 15 października 2021 r. w sprawie prowadzenia Rejestru Dowodów Osobistych[6]. Do rozporządzenia tego organ nadzorczy do spraw ochrony danych osobowych w trakcie prac legislacyjnych zgłaszał uwagi i wyraził krytyczną ocenę na temat przetwarzania danych biometrycznych w zakresie odcisków palców w Rejestrze, a więc w jednej scentralizowanej bazie. Organ nadzorczy wskazał przy tym, że analiza przepisów projektu ze względu na zakładaną przez projektodawcę skalę i sposoby przetwarzania danych i informacji prowadzi do wniosku, że projektowane rozwiązania powodują ryzyko naruszenia praw i wolności osób, co uzasadnia przeprowadzenie oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Podniesiono też, że projektowane rozporządzenie nie określa mechanizmów ochrony procesów przetwarzania danych biometrycznych w takiej formie i zawiera regulacje niejasne. W ostatecznej obowiązującej wersji rozporządzenia znajdują się rozwiązania kwestionowane przez organ nadzorczy[7].

W świetle powyższego uzasadniony jest wniosek, że **przyjęty w prawie polskim model przetwarzania danych biometrycznych dotyczący dowodów osobistych nie we wszystkich aspektach jest zgodny z prawem unijnym i wskazaniami TSUE zawartymi w analizowanym wyroku C-61/22**. Przetwarzanie wizerunku twarzy i odcisków palców na dowodzie ma swoje podstawy w ustawie o dowodach osobistych, niemniej przetwarzanie tych danych nie ma wystarczających gwarancji w tym akcie z punktu widzenia przestrzegania przez ustawodawcę polskiego zasady proporcjonalności w zakresie ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych i realizacji celów tzw. interesu ogólnego w postaci walki z fałszowaniem dowodów osobistych i oszustw dotyczących tożsamości. Dla realizacji tego celu ogólnego nie jest bowiem niezbędne przechowywanie odcisków palców i wizerunku przekazanych przez podmiot danych dla celów uzyskania dowodu osobistego w innych celach, realizacji których służy funkcjonowanie Rejestru. Przepis art. 55 ust. 6 a ustawy o dowodach osobistych przewiduje natomiast, że dane z Rejestru przekazywane są nie tylko do rejestru PESEL, ale od razu do Systemu Informacyjnego Schengen oraz Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, o którym mowa w art. 21 nb ust. 1[8] ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145), przy czym nie są sprecyzowane przesłanki takiego przetwarzania, ani cel pozyskania danych.

Trybunał w analizowanym wyroku utrzymał skutki rozporządzenia 2019/1157 do czasu wejścia w życie nowego rozporządzenia w terminie nie dłuższym niż dwuletni.

---

[6] Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 15 października 2021 r. w sprawie prowadzenia Rejestru Dowodów Osobistych (Dz. U. poz. 1903).
[7] Pismo z dnia 7 maja 2021 r., sygn. DOL.401.184.2021.WL.MW oraz pismo z 4 czerwca 2021, sygn. DOL.401.184.2021.WL.MW).
[8] Komendant Główny Policji prowadzi Krajowy System Informacyjny Policji, zwany dalej "KSIP", będący zestawem zbiorów danych, w którym przetwarza się informacje, w tym dane osobowe, w związku z realizacją zadań ustawowych.

Mając na uwadze ten okres, **wskazane jest, by polski ustawodawca wykorzystał ten czas na pogłębioną analizę sposobu przetwarzania danych biometrycznych w dowodach osobistych**.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych