



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

MARCIN WIĄCEK

Warszawa, 22-03-2022 r.

VII.501.38.2022.MKS

**Pan
Adam Niedzielski
Minister Zdrowia
Ministerstwo Zdrowia
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą regulacji odnoszących się do formularza Karty Lokalizacji Podróżnego. W związku z dostrzeżonymi wątpliwościami z punktu widzenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych Rzecznik postanowił zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o przedstawienie wyjaśnień w tej sprawie.

Jak wynika z formularza Karty Lokalizacji Podróżnego (KLP), osoba podróżująca zobowiązana jest przekazać informacje dotyczące podróży (np. kraj rozpoczęcia podróży, lotnisko lądowania, nr lotu, data przylotu), dane osobowe podróżnego (np. imię, nazwisko, data urodzenia PESEL/nr dowodu/nr paszportu, dane kontaktowe), a także dane osób współpodróżujących, w odniesieniu do których **należy wskazać również dane dotyczące zdrowia: o statusie zaszczepienia, wykonanym teście, o przebytej chorobie.** Regulacje dotyczące KLP zostały wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2021 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. poz. 1262; dalej jako: rozporządzenie zmieniające). Zgodnie z § 2 ust. 5 aktualnego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń,*

nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z poz. 473; dalej jako: rozporządzenie), które zaczęło obowiązywać z dniem 28 lutego 2022 r., osoba przekraczająca granicę państwową Rzeczypospolitej Polskiej statkiem powietrznym w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (...) przed dokonaniem odprawy wypełnia kartę lokalizacji podróżnego w postaci elektronicznej w systemie teleinformatycznym obsługującym system wymiany informacji w ramach systemów wymiany informacji w zakresie dotyczącym zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 195). Zgodnie z § 2 ust. 8 rozporządzenia administratorem danych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w ust. 5, jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu podróżnego, w którym podróżny będzie odbywać obowiązkową kwarantannę, albo inne planowane miejsce pobytu podróżnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy wskazać, że rozporządzenie nie przewiduje, jakie dane osobowe powinny zostać zawarte w KLP. Co istotne, zgodnie z § 22 rozporządzenia do dnia 31 marca 2022 r. zakazuje się przemieszczania statkiem powietrznym pasażerowi: 1) który nie złożył podczas odprawy oświadczenia o stanie zdrowia według wzoru udostępnionego przez przewoźnika lotniczego; 2) który przed wejściem na pokład statku powietrznego nie okazał przewoźnikowi lotniczemu potwierdzenia wypełnienia karty lokalizacji podróżnego – w przypadku przekraczania granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej; 3) który nie przestrzega nakazu zakrywania ust i nosa; 4) który odbywa obowiązkową kwarantannę, izolację lub izolację w warunkach domowych. A zatem niezależnie od informacji o stanie zdrowia zawartych w KLP pasażerowie są zobowiązani do potwierdzenia stanu zdrowia poprzez złożenie oświadczenia o stanie zdrowia, ale także poprzez przedstawienie negatywnego testu, przedstawienie informacji o zaszczepieniu, czy przebyciu choroby – potwierdzonych *Unijnym Certyfikatem Covid*, w celu uniknięcia odbycia kwarantanny.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że kwestie dotyczące Formularza Lokalizacji Pasażera wynikają z *Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym* sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r - załącznika 9 dotyczącego *Norm i Zalecanych Metod Postępowania – Ułatwienia*. Wzór karty stanowi zał. nr 13 - Formularz Lokalizacji Pasażera

dla celów zdrowotnych - PLF¹. **Trzeba jednak zauważyć, że Formularz Lokalizacji Pasażera nie przewiduje zbierania informacji o stanie zdrowia.** Również formularz Europejskiej Karty Lokalizacji Pasażera - *European Digital Passenger Locator Form* – nie przewiduje zbierania takich informacji. Jak się wskazuje, ma on służyć ułatwieniu śledzenia kontaktów w przypadku, gdy podróżni są narażeni na chorobę zakaźną podczas podróży². Dodatkowo, należy zauważyć, że w *Zaleceniach Rady (UE) 2022/107 z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie skoordynowanego podejścia na rzecz ułatwienia bezpiecznego swobodnego przemieszczania się podczas pandemii COVID-19 i zastępujące zalecenie (UE) 2020/1475* (dalej: Zalecenia), podkreśla się, że „w przypadku gdy PLF są wykorzystywane również do celów innych niż ustalanie kontaktów zakaźnych, na przykład do ustalenia, czy przybywający podróżny powinien przeprowadzić test w kierunku zakażenia SARS-CoV-2, nieprzedłożenie PLF przed przybyciem nie powinno skutkować odmową wjazdu do danego państwa, ponieważ stanowiłoby to poważne ograniczenie swobodnego przemieszczania się. W stosownych przypadkach od takich podróżnych można jednak wymagać poddania się innym środkom, takim jak test w kierunku zakażenia SARS-CoV-2 wykonywany po przybyciu” (zob. motyw 38).

Należy jednak podkreślić, jak się wskazuje w Zaleceniach, że wymóg przedłożenia Kart Lokalizacji Pasażera (PLF), musi wiązać się z zachowaniem wymogów w zakresie ochrony danych osobowych, a zatem z uwzględnieniem przepisów 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: RODO). Tym samym, cele w jakich przetwarzane są te dane osobowe, w myśl zasady celowości, określonej w art. 5 ust. 1 lit. b RODO powinny zostać konkretnie określone w przepisach prawnych, wiąże się to bowiem z zasadą legalności działań administracji publicznej. Ponadto, z punktu widzenia zasady 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 tworząc przepisy dotyczące powinien więc

¹ Zob. Obwieszczenie nr 32 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 9 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r

² <https://www.euplf.eu/web/index-2.html>

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 Zaleceń celem przetwarzania danych zawartych w Karcie Lokalizacji Pasażera jest ułatwienie śledzenia kontaktów w przypadku, gdy podróżni są narażeni na chorobę zakaźną podczas podróży.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika, wątpliwości budzi szeroki zakres informacji żądanych w KLP przewidujący wymóg udostępnienia danych o stanie zdrowia. Należy bowiem zauważyć, że nie ma takiego wymogu wobec podróżnych wypełniających formularz Europejskiej Karty Lokalizacji Pasażera.

Rzecznik przypomina przy tym, że prawo do prywatności, statutowane w art. 47, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51 Konstytucji RP³. Istotą autonomii informacyjnej jest pozostawienie każdej osobie swobody określenia sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie. Co ważne, zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Przepis ten jest ściśle powiązany z dalszymi ustępami art. 51 Konstytucji, a więc z ust. 2, zgodnie z którym władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić oraz udostępniać wyłącznie takie informacje o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, oraz z ust. 5, który przewiduje, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Jak stwierdził TK w wyroku z dnia 2 listopada 2002 r., sygn. akt SK 40/01, Konstytucja RP realizuje w ten sposób najbardziej zasadnicze elementy składające się na treść prawa do ochrony życia prywatnego: respekt dla autonomii informacyjnej jednostki, a więc sam obowiązek udostępnienia danych ograniczony do ściśle określonych ustawowo sytuacji; ograniczenie arbitralności ustawodawcy – ustawa nie może zakresu obowiązku kształtować dowolnie, przy czym Konstytucja operuje w tym wypadku ograniczeniami dwojakiego rodzaju (co do formy – obowiązek udostępnienia danych musi być wprowadzony przez ustawę oraz co do materii – obowiązek jest uzasadniony jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym)⁴. Trybunał Konstytucyjny podkreślał

³ Zob. wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97.

⁴ Zob. wyrok TK z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 19/17.

przy tym, że zbieranie przez władze publiczne wyłącznie niezbędnych/koniecznych – a nie „wygodnych” – informacji o osobie, gwarantuje ochronę prywatności⁵.

Należy również przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wskazywał iż sprawy istotne, które muszą zostać uregulowane w ustawie, obejmują w szczególności warunki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych. Ustawa powinna określać w sposób szczególnie precyzyjny warunki przetwarzania danych dotyczących sfery intymności jednostki. **Niedopuszczalne jest dowolne określenie w rozporządzeniu zakresu danych, które mogą być przetwarzane – musi on wynikać z przepisów ustawy.** Trybunał wskazywał natomiast, że „ustawodawca może (...) przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia niektóre sprawy szczegółowe i techniczne związane z przetwarzaniem danych osobowych. Sprawy te nie mogą jednak wyznaczać, w oderwaniu od ustawy, podstawowych elementów określających zakres ingerencji w autonomię informacyjną jednostki. Dotyczy to w szczególności zakresu danych, które mogą być przetwarzane⁶ (por. też m.in. wyrok SN z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II KK 255/21).

Rzecznik zauważa jednocześnie, że aktualne przepisy rozporządzenia nie przewidują regulacji odnoszących się do przypadków udostępniania pasażerom kart papierowych, tak jak to wynikało z § 2 ust. 4, § 9 ust. 11, 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 861). Nasuwają się więc dodatkowe pytania o kwestie przetwarzania tych danych osobowych w sytuacji wprowadzania ich do systemu elektronicznego, tj. kto jest administratorem danych osobowych; czy realizowany jest obowiązek informacyjny wynikający z RODO; jak chronione są dane osobowe (np. przez jaki okres przechowywane są karty papierowe, czy wprowadzono procedury związane z ochroną danych osobowych).

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 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przedstawienie wyjaśnień w przedstawionej sprawie. W szczególności uprzejmie proszę odniesienie się do wątpliwości Rzecznika co do

⁵ Zob. np. wyrok TK z dnia 30 lipca 2014, sygn. akt K 23/11, wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04, wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07, oraz wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

⁶ Zob. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014, sygn. akt K 33/13, wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r. sygn. akt U 3/01.

zakresu udostępniania danych osobowych w KLP, podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych, a także zasad przetwarzania danych w odniesieniu do papierowej KLP.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/