

## Postępowanie kontrolne NIK

---

# Przetwarzanie danych osobowych przedsiębiorców

Ważnym elementem każdej kontroli jest przetwarzanie różnego rodzaju informacji, a przede wszystkim danych osobowych. W działalności kontrolnej NIK rodzi to wiele problemów, ponieważ oznacza konieczność właściwej ich ochrony. Z drugiej strony, naczelny organ kontroli państwowej musi przestrzegać prawa do informacji oraz zasad jawności życia publicznego i jawności finansów publicznych. Pogodzenie realizacji tych przepisów jest niełatwe, zwłaszcza podczas kontroli przedsiębiorców. Wiele kontrowersji narosło wokół zasad i trybu przetwarzania danych takich podmiotów oraz ich kontrahentów w sytuacji, gdy są one dostępne w domenie publicznej. Artykuł wyjaśnia związane z tym wątpliwości.

**ELŻBIETA JARZEŃKA-SIWIK**

---

### Uwagi ogólne

Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli podejmowanych przez NIK obejmuje m.in. podmioty gospodarcze (przedsiębiorców). W odniesieniu do nich mają one jednak charakter fakultatywny i jak wynika z art. 2 ust. 3 pkt 1-7 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> podejmowane są w szczególności w przypadkach wykonywania przez przedsiębiorców zadań zleconych lub

powierzonych przez państwo lub samorząd terytorialny, realizowania zamówień publicznych, prac interwencyjnych albo robót publicznych, działania z udziałem albo korzystania z mienia należącego do państwa lub samorządu terytorialnego, korzystania z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych zwłaszcza przez państwo lub samorząd terytorialny, wykonywania zadań z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz wywiązywania się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 – dalej ustawa o NIK.

Pojęcie przedsiębiorcy zostało zdefiniowane w art. 43<sup>1</sup> ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>2</sup> oraz w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>3</sup>. Zasadniczo te definicje są zbieżne. Można powiedzieć, że przedsiębiorcami są osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonujące działalność gospodarczą, a także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Należy dodać, że jako działalność gospodarczą ustawodawca nakazuje traktować zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły (art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców).

Przedsiębiorca działa pod szyldem firmy. W odniesieniu do osoby prawnej firmą jest jej nazwa, która może również zawierać nazwisko lub pseudonim osoby fizycznej, jeżeli służy to ukazaniu związków tej osoby z powstaniem lub działalnością przedsiębiorcy (art. 43<sup>5</sup> Kodeksu cywilnego). W wypadku osoby fizycznej firmą jest w szczególności jej imię i nazwisko (art. 43<sup>4</sup> Kodeksu cywilnego).

Elementem istotnym w każdej kontroli jest przetwarzanie różnego rodzaju informacji, a przede wszystkim danych osobowych. W działalności kontrolnej NIK budzi to wiele problemów i wątpliwości. Ze swojej praktyki prawniczej wiem, jak ważna jest ta problematyka w dla funkcjonowania

Izby. Przetwarzanie danych osobowych wiąże się bowiem z potrzebą właściwej ich ochrony i odpowiedzialnością. Wiele kontrowersji powstaje wokół zasad i trybu przetwarzania danych osobowych przedsiębiorców kontrolowanych przez NIK lub będących kontrahentami podmiotów kontrolowanych w sytuacji, gdy dane takie funkcjonują jako dostępne w domenie publicznej. Z jednej strony bowiem mamy obowiązki związane z ochroną danych osobowych, z drugiej realizację prawa do informacji oraz zasad jawności życia publicznego i jawności finansów publicznych. Należy odnotować, że zmieniający się w ostatnich latach stan prawny nie ułatwił wyznaczania jednolitego podejścia do tej problematyki. Wątpliwości nie usunęło również wejście w życie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE z 27 kwietnia 2016 r. – zwanego dalej RODO<sup>4</sup> lub rozporządzenie, a także ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych<sup>5</sup> – zwanej dalej także ustawa odo. W tym kontekście zasadne wydaje się postawienie pytań: czy dane osobowe przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą podlegają przepisom o ochronie danych osobowych, czy imię i nazwisko takiej osoby stanowiące firmę

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE. L 119 z 4.5.016, s. 1, ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego są chronione tymi przepisami, a jeżeli tak, czy jest dopuszczalne prawem ich zamieszczanie i upublicznianie w dokumentach kontrolnych?

Na powyższe pytania staram się udzielić odpowiedzi poniżej. Refleksja nad tym zagadnieniem wydaje się potrzebna ze względu na jego specyfikę, wynikającą przede wszystkim z interdyscyplinarnego charakteru. Zastrzegam przy tym, że niniejsze rozważania będą traktować raczej jako przyczynek do dyskusji, aniżeli próbę narzucenia określonego rozwiązania opisywanych problemów. Niech stanowią pewien azymut dla przyszłych działań kontrolerów NIK przy przetwarzaniu danych osobowych przedsiębiorcy.

### **Zakres ochrony danych osobowych kontrolowanych przedsiębiorców**

Przez pojęcie danych osobowych należy rozumieć, zgodnie z art. 4 pkt 1 RODO, wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej (osobie, której dane dotyczą). Chodzi o osobę, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie imienia i nazwiska, numeru identyfikacyjnego, danych o lokalizacji, identyfikatora internetowego lub jednego bądź kilku szczególnych czynników określających jej fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość. Uznanie, że istnieje możliwość pośredniej identyfikacji osoby fizycznej jest nieraz mocno dyskusyjne<sup>6</sup>. Warto więc

podkreślić, że motyw 26 RODO wskazuje tu na „rozsądnie prawdopodobne sposoby” i uwzględnianie obiektywnych czynników, takich jak koszt i czas potrzebne do rozpoznania osoby, a także na dostępną technologię i postęp technologiczny, które mogą wpływać na możliwość identyfikacji. Podsumowując, nie można mówić o danych osobowych, gdy na ich podstawie identyfikacja jest wprawdzie możliwa, ale wymagałaby niewspółmiernie dużego wysiłku.

Zgodnie z art. 4 pkt 2 RODO, przetwarzanie danych osobowych oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych z wykorzystaniem danych osobowych lub zestawów danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, takich jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie przez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie.

Podmiotem, któremu przepisy RODO i ustawy odo przyznają ochronę jest osoba fizyczna (art. 1 ust. 1 i 2, art. 4 pkt 1 RODO, art. 1 ust. 1 ustawy odo). Ochrona ta służy również osobom fizycznym, w tym wspólnikom spółki cywilnej, prowadzącym działalność gospodarczą. Nie ma wątpliwości, że firma przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, obligatoryjnie zawierająca w nazwie jego imię i nazwisko oraz ewentualnie dodatkowe oznaczenia, stanowi dane

<sup>6</sup> Zob. np. pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z 28.6.2019, sygn. akt I OSK 2063/17, dotyczący numerów rejestracyjnych pojazdów jako danych osobowych, opubl. CBOSA.

osobowe chronione na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych. Pozwala bowiem na ustalenie tożsamości osoby fizycznej. Takie stanowisko znajduje uzasadnienie również w decyzji Prezesa UODO z 15 marca 2019 r., z której wynika, że imię i nazwisko, nazwa przedsiębiorstwa, adres rejestrowy ujawnione w rejestrze CEIDG są danymi osobowymi osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą<sup>7</sup>. Wskazał on, że dane osobowe osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (obecnie lub w przeszłości), pochodzące z publicznie dostępnych źródeł informacji obejmują: imię, nazwisko, nazwę przedsiębiorstwa, adres rejestrowy oraz inne adresy, rodzaj działalności PKD, numer telefonu (opcjonalnie), adres e-mail (opcjonalnie), adres strony www (opcjonalnie), zakazy/uprawnienia/ograniczenia/koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej, związane z przedsiębiorcą zdarzenia prawne. Istotne jest również, że tę interpretację zaakceptował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku rozstrzygającym sprawę dotyczącą przedmiotowej decyzji Prezesa UODO<sup>8</sup>.

RODO, jak również ustawa odo, nie mają zastosowania do firmy (nazwy) osób

prawnych, jak również jednostek organizacyjnych, które mają zdolność prawną, ale nie posiadają osobowości prawnej. Jak wyjaśniono w motywie 14 RODO ochrona danych osobowych nie przysługuje danym o firmie i formie prawnej oraz danych kontaktowych osoby prawnej. Należy zatem przyjąć, że nie będzie również przysługiwała danym w postaci nazwiska lub pseudonimu osoby fizycznej zawartych w nazwie przedsiębiorcy będącego osobą prawną (np. Kulczyk Investmens SA)<sup>9</sup>. Innym problemem, który trzeba tu zasygnalizować, jest kwestia braku ochrony danych osoby zmarłej zawartych w nazwie przedsiębiorcy. Ochrona danych osobowych odnosi się tylko do osób żywych. Wniosek taki wpływa z okoliczności, że pojęcie osoby fizycznej stosowane jest w prawie w odniesieniu do osób żywych<sup>10</sup>. Poza tym w motywie 27 RODO wprost wyłącza się stosowanie przepisów o ochronie danych osobowych wobec zmarłych.

Podkreślić należy, że przepisy o ochronie danych osobowych nie różnicują poziomów ochrony danych osobowych przedsiębiorców będących osobami fizycznymi i osób fizycznych niewykonywujących działalności gospodarczej. To, że osoba fizyczna prowadzi

<sup>7</sup> Decyzja nr ZSPR.421.3.2018, opubl. <https://uodo.gov.pl/decyzje/ZSPR.421.3.2018> (dostęp 21.5.2020).

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 11.12.2019, sygn. akt II SA/Wa 1030/19, (nieprawomocny), opubl. CBOSA.

<sup>9</sup> W doktrynie taką ochronę dopuszcza się jednak przywołując wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9.11.2010, C-92/09 dostępny w LEX. Z tezy tego orzeczenia wynika, że ochrona przysługuje, gdy nazwa oficjalna spółki identyfikuje bezpośrednio osoby fizyczne, które są jej współnikami. Patrz też E. Bielak-Jomaa, L. Dominik: *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wydawnictwo LEX, teza 9 do art. 4. Moim zdaniem jednak argumentacja wyroku nie powinna być odnoszona do aktualnej regulacji zawartej w RODO ze względu na wyraźne normatywne odniesienie ochrony do osób fizycznych i treść motywu 14.

<sup>10</sup> Por. J. Barta: *Komentarz do art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz: *Ochrona danych osobowych*, Wydawnictwo LEX; P. Fajgielski: *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, opubl. LEX, teza 10 do art. 4.

działalność gospodarczą nie pozbawia informacji jej dotyczących cech danych osobowych w zakresie, w jakim są one zbieżne z danymi wykorzystywanymi w prowadzeniu działalności gospodarczej, w tym publicznie dostępnymi w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Inaczej mówiąc, ochrona danych osobowych zaczerpniętych z tej ewidencji obejmuje dane identyfikujące osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, mimo że są one podawane w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Żadne przepisy prawa nie wyłączają bowiem obowiązku stosowania wobec takich przedsiębiorców przepisów o ochronie danych osobowych.

Warto odnotować, że stan prawny w tej kwestii zmieniał się kilka razy<sup>11</sup>. Ostatnio wyłączenie ochrony danych osobowych przedsiębiorców było zawarte w art. 50 ustawy z 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy<sup>12</sup>. Przepis ten wskazywał, że: „Do jawnych danych

i informacji udostępnianych przez CEIDG nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922 oraz z 2018 r. poz. 138), z wyjątkiem przepisów art. 14-19a i art. 21-22a oraz rozdziału 5 tej ustawy”. Ponieważ regulacja nie spełniała przesłanek wynikających z art. 23 RODO, który dopuszcza w pewnym zakresie wyłączenie stosowania niektórych przepisów rozporządzenia, pod warunkiem odpowiedniego uregulowania tej kwestii w prawie unijnym lub krajowym, musiał zostać uchylony. Nastąpiło to 4 maja 2019 r., na podstawie art. 158 ustawy z 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> W ustawie z 19.11.1999 – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. nr 101 poz. 1178, ze zm.), na mocy art. 7a ust. 2, wyłączono spod ochrony wynikającej z ustawy o ochronie danych osobowych dane zawarte w ewidencji działalności gospodarczej. Pod rządami tej regulacji NSA w wyroku z 28.11.2002, sygn. akt II SA 3389/01, stwierdził, że: *Jeżeli przedsiębiorca objął zakresem danych indywidualnych dotyczących firmy swoje dane osobowe, w sytuacji gdy dane te pokrywają się, nie może on jako osoba fizyczna domagać się ochrony swoich danych osobowych, które są wykorzystywane nie jako dane osobowe, lecz jako dane firmy. Decydując się na uotożsamianie tych danych godzi się tym samym na szersze ich ujawnianie i słabszą ochronę*, opubl. CBOSA. Przepis ten obowiązywał do 31.12.2011, czyli także po wejściu w życie ustawy z 2.7.2004 o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173 poz. 1807), w której na podstawie art. 38 ust. 1 dane i informacje udostępniane przez Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej były jawne. Po utracie mocy obowiązującej art. 7a ust. 2 ustawy – Prawo działalności gospodarczej, od 1.1.2012 przepisy ustawy z 29.8.1997 o ochronie danych osobowych dotyczące informacji identyfikujących przedsiębiorców w obrocie gospodarczym, stanowiły dane osobowe w rozumieniu art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych. Dopiero art. 39b dodany przez art. 1 pkt 21 ustawy z 25.9.2015 zmieniającej ustawę o swobodzie działalności gospodarczej z dniem 19.5.2016 (Dz.U. poz. 1893) ponownie wyłączył stosowanie ochrony danych osobowych do informacji identyfikujących przedsiębiorcę, zawartych w CEIDG.

<sup>12</sup> Dz.U. poz. 1291, dalej – ustawa o CEIDG.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 730.

Wątpliwości co do dopuszczalności wyłączenia stosowania przepisów RODO wobec osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą były przedmiotem dyskusji w piśmiennictwie prawniczym<sup>14</sup>. Wyraźne poglądy przemawiające za ochroną danych przedsiębiorców będących osobami fizycznymi zostały sformułowane przez doktrynę<sup>15</sup>.

Wyłączenia takiej ochrony nie można wywodzić z zasady jawności formalnej danych zawartych w centralnej ewidencji, określonej w art. 45 ust. 1 ustawy o CEIDG. Wskazana zasada jawności nie oznacza, że informacje zawarte w centralnej ewidencji mogą być dowolnie wykorzystywane. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o CEIDG, dane i informacje udostępniane przez CEIDG są jawne i każdy ma prawo dostępu do nich bez konieczności wykazywania własnego interesu prawnego w dostępie do nich. Podkreślić jednak trzeba, że prawo każdej osoby (niezależnie od statusu prawnego) do zapoznania się z danymi

umieszczonymi w centralnej ewidencji, nie oznacza, iż organ kontroli może postępować z nim w dowolny sposób. Podobnie rzecz się przedstawia w odniesieniu do danych osobowych osób pełniących funkcję organów osoby prawnej. Jawność tych danych ma przede wszystkim zapewnić pewność i ochronę obrotu gospodarczego, co oznacza, że nie może być dowolności przy ingerowaniu w ich sferę prywatności<sup>16</sup>.

Dane przedsiębiorców zawarte w centralnej ewidencji stanowią dane osobowe w rozumieniu RODO. Dotyczy to w szczególności danych wskazanych w art. 5 ustawy o CEIDG, na podstawie którego wpisowi do ewidencji podlegają m.in.:

- imię i nazwisko przedsiębiorcy, numer PESEL, o ile taki posiada, oraz data urodzenia, jeśli nie posiada numeru PESEL;
- dodatkowe określenia, które przedsiębiorca włącza do firmy, o ile ich używa;
- oznaczenie „w spadku”, jeżeli został ustanowiony zarząd sukcesyjny;

<sup>14</sup> A. Borysewicz: *Przedsiębiorca z CEDIG też musi wiedzieć o przetwarzaniu jego danych osobowych*, „Gazeta Prawna” z 7.7.2018, <<https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1177546,przedsiębiorca-z-ceidg-przetwarzanie-danych-osobowych.html>>, (dostęp 21.5.2020), także P. Kozik: *Osoba prawna na gruncie motywu 14*, ABI Expert 4/2019, <<http://www.abi-expert.pl/wydania/pazdziernik-grudzien-2019/art,2514,osoba-prawna-na-gruncie-motywu-14-rod0.html>>, (dostęp 25.5.2020).

<sup>15</sup> Patrz G. Sibiga: *Dostosowywanie prawa polskiego do ogólnego rozporządzenia o ochronie danych*, Warszawa 2016, s. 22; P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia...*, op. cit. teza 12 do art. 4.

<sup>16</sup> Podobnie ochronie podlegają imiona, nazwiska i numery PESEL osób fizycznych wchodzących w skład organów uprawnionych do reprezentowania przedsiębiorców podlegających wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, ich prokurentów oraz wspólników, wpisywane do KRS na podstawie art. 36 pkt 2 i 5-7, art. 38 pkt 4 i 8 i art. 39 pkt 1 i 3 w zw. z art. 35 pkt 1 ustawy z 20.8.1997 o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 986, ze zm.). Ustawa ta również wprowadza w art. 8 zasadę jawności formalnej danych wpisanych do KRS i stanowi, że rejestr jest jawny, każdy ma prawo dostępu do danych zawartych w Rejestrze za pośrednictwem Centralnej Informacji oraz, że każdy ma prawo otrzymać, również drogą elektroniczną, poświadczony odpis, wyciągi, zaświadczenia i informacje z tego rejestru. Przy tym jednak nie mówimy tu o danych osobowych samego przedsiębiorcy. Niezależnie od tego, tylko gdy przetwarzanie tych danych odbywa się zgodnie z zasadami i na podstawie konkretnej przesłanki z art. 6 ust. 1 RODO można mówić o właściwej ochronie danych – zob. decyzja PUODO z 30.1.2019, ZSPU.440.574.2018, <<https://uodo.gov.pl/decyzje/ZSPU.440.574.2018>>, (dostęp 21.5.2020), a także wyrok NSA z 3.12.2015, sygn. akt: I OSK 1166/14, opubl. CBOSA.



- numer identyfikacyjny REGON przedsiębiorcy, o ile taki posiada;
- numer identyfikacji podatkowej (NIP) przedsiębiorcy, o ile taki posiada, oraz informacje o jego unieważnieniu lub uchyleniu;
- informacja o obywatelstwie przedsiębiorcy;
- adres do doręczeń oraz – jeżeli przedsiębiorca takie miejsce posiada – adres stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej; dane dotyczące adresu są zgodne z oznaczeniami kodowymi przyjętymi w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, o ile to w danym przypadku możliwe;
- inne niż wymienione wyżej dane kontaktowe przedsiębiorcy, w szczególności adres poczty elektronicznej, adres strony internetowej, numer telefonu, jeśli dane te zostały zgłoszone przez przedsiębiorcę we wniosku o wpis do CEIDG.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że jednym z podstawowych zadań CEIDG jest udostępnianie informacji o przedsiębiorcach w zakresie wskazanym w ustawie – art. 2 ust. 2 pkt 2. Niemniej sięganie po te dane i dalsze ich przetwarzanie musi odpowiadać ogólnym zasadom przetwarzania danych osobowych opisanym w art. 5 RODO.

### Zasady przetwarzania danych osobowych

W art. 5 RODO wyrażony został obowiązek przetwarzania danych osobowych zgodnie ze wskazanymi tam zasadami:

- legalności (art. 5 ust. 1 lit. a RODO), według której dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dotyczą;

- ograniczonego celu przetwarzania – dane osobowe mogą być przetwarzane wyłącznie w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami (art. 5 ust. 1 lit b RODO);
- minimalizacji danych – dane osobowe mogą być gromadzone i wykorzystywane jedynie w zakresie, w jakim są niezbędne do określonego celu; nie można zatem przetwarzać, w tym także przechowywać danych, które nie są konieczne do realizacji konkretnego celu ich przetwarzania (art. 5 ust. 1 lit c RODO);
- prawidłowości danych – dane osobowe nieprawidłowe należy usunąć bądź sprostować (art. 5 ust. 1 lit d RODO);
- ograniczenia przechowywania – dane osobowe mogą być przetwarzane jedynie przez okres nie dłuższy niż jest to niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Dłuższe przechowywanie danych może być uzasadnione archiwizacją prowadzoną w interesie publicznym lub celami naukowymi, historycznymi albo statystycznymi przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych do realizacji praw osób, których dane są przetwarzane (art. 5 ust. 1 lit. e RODO);
- integralności i poufności – przetwarzanie danych musi się odbywać za pomocą takich środków technicznych i organizacyjnych, które zapewnią im bezpieczeństwo i ochronę przed niezgodnym z prawem przetwarzaniem, przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem (art. 5 ust. 1 lit. f RODO);
- rozliczalności – nakazuje wykazanie przestrzegania przez administratora przepisów

RODO oraz realizuje określone prawa oraz stosuje odpowiednie środki organizacyjne lub techniczne zapewniające bezpieczeństwo danych (art. 5 ust. 2 RODO). Jednym ze sposobów urzeczywistnienia zasady rozliczalności może być polityka bezpieczeństwa lub inny dokument określający zasady ochrony danych osobowych.

Obowiązek realizowania w praktyce kontrolnej NIK opisanych wyżej zasad skłania do sformułowania kilku praktycznych uwag.

Przed wszystkim przetwarzania danych może dokonywać osoba posiadająca stosowne upoważnienia. Mowa tu o upoważnieniu do przetwarzania danych osobowych<sup>17</sup>, ale też o upoważnieniu do przeprowadzania kontroli (art. 30 ust. 2 ustawy o NIK). Upoważnienie do przeprowadzania kontroli wyznacza podmiotowy i przedmiotowy zakres działań kontrolnych, a zatem również zakres uprawnionego dostępu do danych osobowych u kontrolowanych podmiotów. Okazanie go kontrolowanemu przedsiębiorcy spełnia m.in. wymóg przejrzystości i rozliczalności, o których wyżej mowa.

Przetwarzanie danych osobowych nie jest pozostawione swobodnemu uznaniu kontrolera. Na potrzeby kontroli NIK jest legalne tylko w ramach realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Izby, a zatem w odniesieniu do kontrolowanych przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, tylko w kontrolach

podjęmowanych na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK. Rzecz jasna taki przedsiębiorca może być kontrahentem innego podmiotu kontrolowanego – wtedy przetwarzanie jego danych jest uprawnione tylko w odniesieniu do jego współpracy z kontrolowanym o ile mieści się to w zakresie przedmiotowym kontroli.

Trzeba podkreślić, że zasada minimalizmu nakazuje zbieranie wyłącznie niezbędnych danych w takim celu oraz zakresie, które są konieczne dla realizacji zadań kontrolnych. Oznacza to, że dane osobowe nie mogą być zbierane na zapas, „na wszelki wypadek”, tj. bez wykazania zgodnego z prawem celu ich pozyskania i niezbędności do realizacji celu kontroli (zasada rozliczalności).

Pomocą i wskazówką dla kontrolera, powinien być program kontroli lub tematyka kontroli doraźnej. W tych dokumentach (nieudostępnianych kontrolowanemu – art. 28a ust. 3 ustawy o NIK) są opisane zakres i kategorie danych, których przetwarzanie jest niezbędne do realizacji celów kontroli, a często też wskazuje się sposób postępowania z danymi osobowymi i metody ich ochrony<sup>18</sup>. Owa „niezbędność” oznacza tu, że bez konkretnych danych osobowych nie zostanie osiągnięty cel kontroli. Przetwarzanie danych osobowych, tak jak każda inna ingerencja w prawa i wolności człowieka, podlega ocenie pod względem proporcjonalności. To z kolei oznacza, że gromadzenie i wykorzystywanie danych

<sup>17</sup> Przepisy RODO wprost nie nakładają obowiązku udzielania takiego upoważnienia ale mowa o nim w art. 29 i 32 ust. 4. Konieczność udzielenia go i to na piśmie jest wywodzona z zasady rozliczalności.

<sup>18</sup> Chodzi o anonimizację danych albo ich pseudonimizację zdefiniowaną w art. 4 pkt 5 RODO.



osobowych musi być adekwatne do potrzeb<sup>19</sup>.

Przepisy regulujące postępowanie kontrolne nie zawierają zamkniętego katalogu danych jakich wolno domagać się kontrolującemu. Oczywiście jest jednak, że aby zrealizować cele kontroli kontrolujący powinien dysponować środkami umożliwiającymi efektywne wykonanie zadań<sup>20</sup>. Należy jednak podkreślić, że przetwarzanie danych osobowych przez kontrolerów nie może dotyczyć każdej sfery życia prywatnego. W przypadku NIK uprawnienie do przetwarzania danych osobowych jest bowiem zawsze zdeterminowane zakresem zadań nałożonych na Izbę.

Dokumenty wytworzone w ramach postępowania kontrolnego są archiwizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>21</sup>. Przy archiwizacji spełnione są warunki ograniczonego przechowywania danych. Jednocześnie trzeba zauważyć, że NIK nie ma obowiązku usuwania danych osobowych z akt kontroli na żądanie osoby, której dane dotyczą. Wyłączenie w stosunku do NIK obowiązku realizacji tzw. „prawa do bycia zapomnianym” wynika z art. 17 ust. 3 lit. b i d RODO.

Opracowanie dokumentów kontrolnych, w szczególności wystąpienia pokontrolnego

lub informacji o wynikach kontroli musi także odbywać się z poszanowaniem zasad przetwarzania danych osobowych. W treści tych dokumentów powinny znajdować się jedynie dane niezbędne, prawidłowe i aktualne. Przy zachowaniu tych warunków nie można mówić o naruszeniu ochrony danych osobowych. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 12 RODO naruszenie ochrony danych osobowych oznacza naruszenie bezpieczeństwa prowadzące do przypadkowego lub niezgodnego z prawem zniszczenia, utracenia, zmodyfikowania, nieuprawnionego ujawnienia lub nieuprawnionego dostępu do danych osobowych przesyłanych, przechowywanych lub w inny sposób przetwarzanych. Nie ma więc mowy o działaniu niezgodnym z prawem.

### Podstawy prawne przetwarzania danych przedsiębiorcy

W państwie prawa ilekroć władza publiczna ingeruje w wolności i prawa jednostki, potrzebuje podstawy ustawowej i to możliwie najbardziej precyzyjnej. Podstawy prawne przetwarzania danych osobowych w kontroli NIK determinuje zasada praworządności określona w art. 7 Konstytucji RP, która nakazuje aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach

<sup>19</sup> Aktualna pozostaje teza wyrażona w wyroku WSA w Warszawie z 1.12.2005, sygn. akt WSA II SA/WA 917/05, gdzie sąd uznał, że *adekwatność danych w stosunku do ich przetwarzania powinna być rozumiana jako równowaga pomiędzy uprawnieniem osoby do dysponowania swoimi danymi a interesem administratora. Równowaga będzie zachowana jeśli administrator zażąda tylko takich danych jakie są mu niezbędne do wypełnienia celu w jakim te dane są przetwarzane*, opubl. CBOSA.

<sup>20</sup> Więcej o adekwatności i niezbędności oraz wynikających z tego ograniczeń w przetwarzaniu danych osobowych na potrzeby kontroli NIK – zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Przetwarzanie danych osobowych – wybrane problemy postępowania kontrolnego NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2012, s. 10-14.

<sup>21</sup> Zarządzenie nr 80/2014 Prezesa NIK z 26.11.2014 w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych w Najwyższej Izbie Kontroli (niepublikowane).

prawa. Wynika stąd, że każdorazowo uprawnione będzie tylko przetwarzanie danych oparte na wyraźnej przesłance ustawowej dopuszczającej takie działanie i tylko w granicach realizowanych zadań określonych ustawowo.

Postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego dotyczącego działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny (art. 28 ust. 1 ustawy o NIK). W kontekście realizacji celu kontroli podejmowane u przedsiębiorcy czynności kontrolne siłą rzeczy muszą wiązać się z przetwarzaniem danych osobowych i to zarówno innych osób (np. kontrahentów, w tym także przedsiębiorców), które przedsiębiorca przetwarza w związku z prowadzoną działalnością, jak i danych dotyczących jego samego. NIK jest administratorem danych przetwarzanych na potrzeby kontroli a przetwarzanie danych osobowych przedsiębiorcy, także tych zaczerpniętych z CEIDG, musi mieć oparcie w przepisach prawa.

W art. 6 RODO sformułowano podstawy prawne dopuszczalności przetwarzania danych. Zgodnie z ust. 1 art. 6 RODO, przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie wtedy – i w takim zakresie – gdy jest spełniony co najmniej jeden z wymienionych tam warunków. Podstawową przesłanką dopuszczalności przetwarzania danych jest oczywiście zgoda na przetwarzanie danych wyrażona przez osobę, której dotyczą. W odniesieniu do kontroli NIK taka zgoda nie jest konieczna. Spełniony jest warunek

legalności, gdy przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c RODO) lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. e RODO).

Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK, do realizacji celów kontroli Izba ma prawo przetwarzania danych osobowych, z wyjątkiem niektórych danych wrażliwych, tj. ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, jak również danych genetycznych, o nałogach, seksualności lub orientacji seksualnej. Do katalogu danych szczególnie wrażliwych wskazanych w art. 9 ust. 1 RODO nie zalicza danych dotyczących wyroków skazujących, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym<sup>22</sup>. O ile kategorie danych niedostępnych dla NIK, a obejmujących najgłębsze sfery prywatności, nie mają znaczenia z punktu widzenia realizacji zadań kontrolnych, o tyle ta druga grupa danych, dotyczących różnego rodzaju orzeczeń, jest dość istotna dla ustalenia stanu faktycznego kontrolowanej działalności. Dobrze się więc stało, że te dane zostały umieszczone w osobnej kategorii w art. 10 RODO, a ich przetwarzanie przez NIK jest dozwolone na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK.

Z powyższych uwag wynika, że kontrolerzy mają wyraźnie określone podstawy

---

<sup>22</sup> Są to dane zwykle wymienione w art. 10 RODO.

prawne do przetwarzania danych osobowych, ale też wyraźnie zakreślone granice takiej aktywności. W odniesieniu do kontroli przedsiębiorców raczej trudno mówić o potrzebie wkraczania w intymne sfery życia prywatnego. W takich kontrolach przetwarzane są głównie dane osobowe relewantne dla stosunków publicznoprawnych, ujawniane w ramach kontaktów jednostki kontrolowanej z organami władzy publicznej np. przy składaniu ofert w trybie zamówień publicznych.

### Upublicznianie danych przedsiębiorców w dokumentach kontrolnych NIK

Jedną z podstawowych funkcji wypełnianych przez NIK jest funkcja informacyjna<sup>23</sup>. Jej realizacja polega na upublicznianiu wyników kontroli, zgodnie z art. 10 ustawy o NIK, w szczególności przez przekazywanie do wiadomości publicznej, ale z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej dokumentów, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 1a, art. 8 i art. 9 oraz wystąpień pokontrolnych. Pojęcie „tajemnicy ustawowo chronionej” należy rozumieć w kontekście ustawowego obowiązku zachowania poufności określonych danych. Dotyczy to także danych osobowych, chyba że przepisy szczególne pozwalają na ich upublicznienie, oczywiście z zachowaniem wszystkich zasad przetwarzania tych danych<sup>24</sup>. Decyzje co do upublicznienia danych muszą być podejmowane w odniesieniu do konkretnego

stanu faktycznego zgodnie z zasadą minimalizacji danych i tylko wtedy, gdy jest to niezbędne. Innymi słowy nie da się *a priori* stwierdzić czy dane powinny być upublicznione. Zawsze powinna być zachowana proporcja pomiędzy interesem publicznym przejawiającym się w informowaniu władz i opinii publicznej o wynikach kontroli, a potrzebą chronienia interesu prawnego przedsiębiorców, których te informacje dotyczą. Można powiedzieć, że jest to ogólny poziom ochrony.

Obowiązek publikowania dokumentów zawierających informacje o przebiegu i efektach kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających wyraża także art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>25</sup>. Wyniki kontroli są bowiem informacją publiczną. Przy tym jednak – zgodnie z zasadą subsydiarności określoną w art. 1 ust 2 udip – przepisy ustawy o NIK, określające obowiązek upubliczniania informacji mają charakter szczególny.

Nakaz upublicznienia dokumentów dotyczących wyników kontroli jest realizowany przede wszystkim przez zamieszczenie ich na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej, po wyłączeniu z tych dokumentów informacji chronionych. Trzeba podkreślić, że ochrona poufności danych osobowych nie dotyczy danych o osobach pełniących funkcje publiczne, w zakresie, w jakim mają one związek z pełnieniem

<sup>23</sup> Szerzej zob. M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, J. Wyporska-Frankiewicz (red.): *Kontrola Najwyższej Izby Kontroli oraz rządowa kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer 2020, s. 47-48.

<sup>24</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wyd. 3 zaktualizowane. Wydawnictwo Difin 2017, s. 133-134.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm., dalej udip.

przez nie takiej funkcji – art. 5 ust. 2 udip. W udip nie ma definicji pojęcia „osoby pełniącej funkcję publiczną”. Niemniej, na podstawie wykładni celowościowej i systemowej judykatura wypracowała dominującą linię orzecniczą opowiadającą się za szerokim ujmowaniem pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, które nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych.

Cechą wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej<sup>26</sup>. Co więcej, sfera publiczna to nie tylko władze publiczne, dotyczy ona również podmiotów gospodarczych, głównie spółek prawa handlowego powołanych do realizacji zadań publicznych polegających na zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa i działających z udziałem lub korzystających z mienia państwowego lub komunalnego. Osoby reprezentujące takie podmioty lub piastujące w ich strukturach funkcje związane z uprawnieniami mającymi wpływ na realizację zadań mogą pełnić funkcję publiczną<sup>27</sup>. Trudno natomiast wykazać, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest

osoba fizyczna tylko dlatego, że prowadząc działalność gospodarczą otrzymała zamówienie publiczne lub kontrakt cywilny finansowane ze środków publicznych, np. na usługi budowlane, dostawę sprzętu czy przeprowadzenie szkolenia. Niemniej, taka osoba powinna się liczyć z podaniem do wiadomości publicznej jej tożsamości.

Sąd Najwyższy w wyroku z 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12 stwierdził, że ujawnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego imienia i nazwiska osoby, która zawarła z nią umowę cywilnoprawną nie narusza prawa do jej prywatności. Podkreślił jednak, że kwestia jawności danych osobowych strony umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem publicznym powinna być rozstrzygana na tle konkretnych okoliczności danej sprawy<sup>28</sup>. Wydaje się oczywiste, że chodzi tu o przetwarzanie danych osobowych zgodnie z omówionymi wcześniej zasadami, zwłaszcza zasadą minimalizacji danych.

Z realizacją obowiązku upubliczniania dokumentów pokontrolnych wiąże się często wątpliwość w jakim zakresie wolno Izbie podawać dane osobowe kontrolowanych przedsiębiorców oraz tych będących kontrahentami podmiotów kontrolowanych. Inny jest bowiem cel sporządzenia

<sup>26</sup> Por. wyrok NSA z 15.11. 2013, sygn. akt I OSK 1044/13, wyrok WSA w Katowicach z 29.3.2004, II SAB/Ka 144/03, wyrok NSA z 28.2.2015, sygn. akt I OKS 796/14, opubl. CBOSA.

<sup>27</sup> Por. wyrok NSA z 12.4.2019, sygn. akt I OSK 881/18, wyrok WSA w Gliwicach z 23.5.2019, sygn. akt III SAB/GI 16/19. W wyroku NSA z 27.2.2017, sygn. akt I OSK 3193/15 wyjaśniono, że na podstawie udip osobą pełniącą funkcję publiczną będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne lub inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Funkcję publiczną pełnią także osoby, które wykonują powierzone zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze indywidualnym lub ogólnospołecznym, opubl. CBOSA.

<sup>28</sup> Opublikowany <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/1%20CSK%20190-12-1.pdf> (dostęp 22.5.2020).

wystąpienia pokontrolnego lub informacji o wynikach kontroli oraz przekazanie tych dokumentów adresatom, niż cel ich upublicznienia w BIP bądź udostępnienia na wnioski zgodnie z przepisami udip.

Obowiązek sporządzenia wystąpienia pokontrolnego kończącego postępowanie kontrolne i zawarcia w nim danych osobowych podmiotu kontrolowanego będącego przedsiębiorcą – osobą fizyczną określa art. 53 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK. W dokumencie tym musi być oznaczenie jednostki kontrolowanej, jej adres oraz imię i nazwisko kierownika jednostki. Zarówno czynności zawarcia w dokumentach danych osobowych, a następnie podania do wiadomości publicznej tych dokumentów, stanowią przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO. Polegają na działaniach wykonywanych na danych osobowych, w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany. Poza tym, mieszczą się w zakresie pojęć wymienionych w tym przepisie. W pierwszym przypadku jest to „utrwalanie”, w drugim natomiast następuje „ujawnianie poprzez rozpowszechnianie”. NIK, jako administrator w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO, odpowiada za przetwarzanie danych osobowych zgodnie z prawem. Powołane przepisy pozwalają twierdzić, że przetwarzanie danych osobowych zostało określone w przepisach ustawy o NIK i stanowi to realizację normy określonej w art. 6 ust. 1 lit. c i e w zw. z art. 6 ust. 3 RODO, zgodnie z którymi podstawa takiego przetwarzania

musi być określona w prawie krajowym. Jednocześnie art. 53 ust. 1 ustawy o NIK zakreśla granice „niezbędności” przy przetwarzaniu danych. Wystąpienie pokontrolne dokumentuje bowiem wyniki kontroli działalności konkretnego podmiotu w ramach kontroli jednostkowej, w tym ocenę tej działalności, z którymi kontrolowany miał możliwość zapoznać się i zgłosić ewentualne zastrzeżenia.

Obowiązek publikowania wystąpienia pokontrolnego w BIP statuuje art. 10 ustawy o NIK. Przepisy RODO nie wyłączają jego stosowania, ale nie wyłączają też stosowania przepisów u.d.i.p., które nakładają obowiązek ochrony danych osobowych przez ograniczenie wskazane w art. 5 ust. 2 udip<sup>29</sup>. Jednak trzeba tu odwołać się do art. 86 RODO (wyjaśnianego w motywie 154 RODO), zgodnie z którym dopuszczalna jest możliwość ujawniania danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym. Dane te mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają, aby pogodzić publiczny dostęp do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych. Jak widać stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w przywołanym wyroku (sygn. akt I CSK 190/12) pozostaje aktualne na gruncie tej regulacji i należy przyjąć, że publikowanie tych danych w wystąpieniu

<sup>29</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z 14.8.2018, sygn. akt II SAB/Gd 62/18, opubl. CBOSA. Patrz też G. Sybiga: *Granice poufności*, „Rzeczpospolita” z 6.8.2019.

pokontrolnym jest uprawnione. Zresztą inna interpretacja omawianych przepisów musiałaby prowadzić do prawniczego pata lub unikania wykonania obowiązku prawnego ciążącego na NIK.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja ze sporządzeniem i upublicznieniem informacji o wynikach kontroli. W art. 64 ust. 1 ustawy o NIK, wskazano jedynie co jest podstawą jej opracowania. W szczególności są to wystąpienia pokontrolne oraz materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli. Ustawodawca nie określa tu wyraźnych podstaw przetwarzania danych osobowych. Sam wymóg sporządzenia informacji na podstawie wystąpienia pokontrolnego nie stanowi takiej podstawy nawet wtedy, gdy zostało ono opublikowane w BIP. Obowiązek umieszczenia konkretnych danych osobowych w wystąpieniu pokontrolnym nie jest równoznaczny z uprawnieniem do ich zamieszczenia w informacji o wynikach kontroli. Charakter i cel sporządzenia obu dokumentów nie są jednakowe. Wystąpienie pokontrolne odnosi się do konkretnego podmiotu kontrolowanego, natomiast informacja o wynikach kontroli zawiera dane zagregowane, które dotyczą całej badanej działalności i wszystkich kontrolowanych jednostek. Stanowi ona końcowe podsumowanie całej kontroli koordynowanej<sup>30</sup>. Dlatego charakteryzuje się największym stopniem ogólności i zawiera tzw. syntezę ustaleń kontrolnych, w której wskazuje się najważniejsze tezy, pozwalając odbiorcy wyrobić sobie ogólny, a zarazem

całościowy pogląd na temat prezentowanej w informacji problematyki. Rodzą się w związku z tym pytania, czy w odniesieniu do informacji o wynikach kontroli istnieje podstawa prawna do przetwarzania danych w prawie krajowym, czy szczególnie dane osobowe są niezbędnym elementem tego dokumentu, zwłaszcza gdy nie są to dane osób pełniących funkcję publiczną a dane osób fizycznych – przedsiębiorców oraz czy niezamieszczenie takich danych co do zasady utrudnia opracowanie informacji, a tym samym realizację zadań ustawowych Izby.

Podstawy prawnej do zawarcia w informacji o wynikach kontroli danych osobowych przedsiębiorcy można dopatrywać się jedynie w przepisie ogólnym – art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK, uprawniającym Izbę do przetwarzania danych osobowych oraz art. 6 ust. 1 lit. e RODO, a do ich upublicznienia w art. 10 ustawy o NIK i art. 86 RODO. Oznacza to, że podanie danych osobowych w informacji o wynikach kontroli musi wypełniać warunek „niezbędności”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. e RODO. Poza tym, wskazane przepisy trzeba stosować zgodnie z omówionymi już zasadami, w szczególności zasadą celowości („ograniczenia celu”) i adekwatności („minimalizacji danych”). Dane osobowe muszą być adekwatne oraz ograniczone do tego co niezbędne do celów, w jakich są przetwarzane. Inaczej mówiąc, przetwarzanie powinno odbywać się w sposób proporcjonalny i gwarantujący, że dane osobowe zebrane przez administratora (NIK)

<sup>30</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 243.



były odpowiednie do celów przetwarzania oraz odpowiadające im pod względem ilości, treści i zakresu. Można bowiem przetwarzać tylko takie dane osobowe, bez których nie da się osiągnąć zamierzonego celu przetwarzania. Dane muszą być zatem odpowiednie i stosowne, ale zarazem nie mogą być nadmierne. O legalności i zasadności ich utrwalenia powinna decydować ocena, czy ujawnienie konkretnych informacji wpłynie na jakość (treść) całego dokumentu. Taka ocena musi być obiektywna.

Uważam, że można podać dane osobowe przedsiębiorcy, jeśli jest to niezbędne do uzasadnienia oceny kontrolowanej działalności, zwłaszcza gdy mowa o istotnych nieprawidłowościach, niezgodnym z prawem wydatkowaniu środków publicznych albo przeciwnie, gdy w grę wchodzi wskazanie dobrych praktyk. Przepisów o ochronie danych osobowych nie można traktować jak tarczy przeciwko przejrzystości spraw publicznych, ale z drugiej strony nie ma potrzeby podawania jednostkowych danych przy prezentowaniu danych zbiorczych. Niejednokrotnie brak takich jednostkowych danych nie wpływa negatywnie na informowanie o działaniach władzy publicznej. Wątpliwości w tym kontekście budzi więc wykaz jednostek kontrolowanych, w którym podaje się dane przedsiębiorców. Wydaje się, że taka praktyka powinna być nieco zrewidowana. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej nie oznacza bowiem prawa do nieograniczonego przetwarzania danych

osobowych zawartych w dokumentach urzędowych<sup>31</sup>. Warto zaznaczyć, że kwestia prawidłowości przetwarzania danych osobowych w dokumentach kontrolnych NIK może być przedmiotem postępowania i decyzji organu nadzorczego czyli Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych<sup>32</sup>.

## Podsumowanie i wnioski

1. Analizę potrzeby zamieszczania w dokumentach pokontrolnych danych osobowych przedsiębiorców należy każdorazowo przeprowadzić na podstawie zasad wynikających z obowiązujących aktów normatywnych i określających fundament aksjologiczny tej problematyki. Przy tym owa analiza musi być odniesiona do konkretnego stanu faktycznego. Nie ma generalnego zakazu upubliczniania danych osobowych przedsiębiorców. Nie ma też ogólnego uprawnienia do ich nieograniczonego przetwarzania, w szczególności nie można wywodzić z istnienia publicznych rejestrów przedsiębiorców. Nie ma więc remedium na wszystkie problemy z z upublicznianiem danych osobowych przedsiębiorców będących osobami fizycznymi lub osób reprezentujących przedsiębiorców ze statusem osoby prawnej.

2. Przedstawione wyżej podstawy prawne, zasady i uwagi praktyczne mają tylko pomóc w podjęciu decyzji o podaniu tych danych do wiadomości publicznej. Kontrola państwowa w zakresie wykonania zadań i wykorzystania środków państwowych lub komunalnych jest podejmowana przede wszystkim w interesie

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 13.1.2011, sygn. akt I OSK 440/10, opubl. CBOSA.

<sup>32</sup> Patrz nieprawomocny wyrok WSA w Warszawie z 17.7.2019, sygn. II SA/Wa 173/19, opubl. CBOSA.

publicznym. Dlatego upublicznianie w dokumentach pokontrolnych danych osobowych przedsiębiorców wykonujących te zadania lub korzystających z takiego mienia jest uprawnione, ale decyzje co do upublicznienia danych muszą być podejmowane zgodnie z zasadą ich minimalizacji i tylko wtedy, gdy jest to niezbędne.

3. Polski ustawodawca nie skorzystał z możliwości wyłączenia lub ograniczenia stosowania przepisów RODO w wypadkach realizowania przez organy kontroli biernego prawa do informacji.

4. Przy wytwarzaniu i upublicznianiu dokumentów pokontrolnych potrzebne jest zachowanie ostrożności procesowej,

która da gwarancje zapewnienia bezpieczeństwa danych. Szczególnie więc przy publikacji tych dokumentów w BIP warto włożyć trochę wysiłku w anonimizowanie lub pseudonimizowanie dokumentów kontrolnych, co spowoduje, że udostępnione informacje nie będą wiązały się z identyfikacją lub możliwą do zidentyfikowania osobą fizyczną.

dr ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK  
radca prawny,  
doradca prawny w Delegaturze NIK  
w Warszawie

**Słowa kluczowe:** dane osobowe, przetwarzanie, przedsiębiorcy, prawo do informacji, dokumenty pokontrolne

### Bibliografia:

1. J. Barta: *Komentarz do art.6 ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz: *Ochrona danych osobowych*, Wydawnictwo LEX.
2. M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, J. Wyporska-Frankiewicz (red.): *Kontrola Najwyższej Izby Kontroli oraz rządowa kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer 2020.
3. E. Bielak-Jomaa, L. Dominik: *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wydawnictwo LEX.
4. A. Borysewicz: *Przedsiębiorca z CEDIG też musi wiedzieć o przetwarzaniu jego danych osobowych*, „Gazeta Prawna” z 7.7.2018.
5. P. Fajgielski: *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wydawnictwo LEX.
6. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Przetwarzanie danych osobowych – wybrane problemy postępowania kontrolnego NIK*, „Kontrola Państwa” nr 6/2012.
7. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Wyd. 3 zaktualizowane*. Wydawnictwo Difin, 2017.

8. P. Kozik: *Osoba prawna na gruncie motywu 14*, ABI Expert 4/2019.
9. G. Sibiga: *Dostosowywanie prawa polskiego do ogólnego rozporządzenia o ochronie danych*, Warszawa 2016.
10. G. Sibiga: *Granice poufności*, „Rzeczpospolita” z 6.8.2019.

#### ABSTRACT

##### **Entrepreneurs' Personal Data Processing in NIK's Audits – Legal Aspects**

Audits related to entrepreneurs make a significant part of NIK's audit activity. Auditing requires processing of large amounts of data, including personal data. The legal system, with regard to the scope and processing of entrepreneurs' personal data, does not clearly provide whether personal data of entrepreneurs – legal persons conducting businesses – are protected with the regulations on personal data protection, whether the name and surname of a person – a business entity as understood in the Civil Code – are protected with these regulations, and – if so – whether it is legally permitted to disclose them and publish them in audit documentation. These issues are very important in the audit practice, hence in her article the author presents a legal analysis of the notion of a business, the relation between the functioning of public entrepreneurs registers and the obligation to protect personal data. The considerations and practical guidelines included in the article are intended to direct auditors' attention to the issue of entrepreneurs' personal data publication in audit documents resulting from NIK's obligation to perform an informative function.

**Elżbieta Jarzęcka-Siwik**, Supreme Audit Office, legal adviser, Regional Branch in Warsaw

**Key words:** personal data, processing, entrepreneurs, right to information, post-audit documents