SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 39/12
BAS-WPTK-2753/12

Warszawa, dnia 13 maja 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 13. 05. 2013
L.dz. ..... L. zał. .....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 4 października 2012 r. (sygn. akt K 39/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 82) w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) **jest zgodny** z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284);

2) art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, w zakresie w jakim zezwala upoważnionym przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli na przetwarzanie danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym **jest niezgodny** z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Prokurator Generalny (dalej: PG lub wnioskodawca) jako przedmiot kontroli wskazał normę wyprowadzaną z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 82; dalej: ustawa o NIK) w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm., dalej: u.o.d.o.).

Artykuł 29 ust. 1 pkt. 2 lit. i ustawy o NIK posiada następujące brzmienie: „Dla realizacji celu, o którym mowa w art. 28 [przeprowadzenia postępowania kontrolnego – uwaga własna]:

[...]

2) upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli mają prawo do:

[...]

i) przetwarzania danych osobowych, w tym danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.), jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli".

Przywołany wyżej przepis art. 27 ust. 1 u.o.d.o. stanowi: „Zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym".

Wskazany w *petitum* wniosku Prokuratora Generalnego jako przepis związkowy art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. statuuje: „Przetwarzanie danych, o których mowa w ust. 1, jest jednak dopuszczalne, jeżeli:

[...]

2) przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony".

2. Artykuł 27 ust. 1 u.o.d.o. zakazuje wszelkim podmiotom przetwarzania tzw. danych wrażliwych (sensytywnych). Jednocześnie ust. 2 pkt 2 przywołanego przepisu dopuszcza możliwość kreowania przez ustawodawcę wyjątków od powyższej zasady.

W ocenie PG przyjęte rozwiązanie sprowadza zakaz określony w art. 27 ust. 1 u.o.d.o. do roli deklaratywnej, pozbawionej decydującego znaczenia merytorycznego (wniosek, s. 13). Jak podnosi wnioskodawca: „Zakwestionowany jako przepis związkowy, art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, oprócz wymogu gwarancji ochrony danych wrażliwych nie formułuje żadnych innych przesłanek dopuszczalności wyłączenia, przez przepisy ustawy szczególnej, obowiązywania zakazu przetwarzania danych sensytywnych. Regulacja ta nie określa, jaki podmiot (służba, instytucja) mogłaby z omawianego uprawnienia korzystać, ani w jakich okolicznościach dane sensytywne mogłyby stać się przedmiotem przetwarzania przez taki podmiot. Innymi słowy, ewentualna konwalidacja niedostatków omawianego przepisu została pozostawiona niczym nie skrępowanemu uznaniu autorów obecnie obowiązujących lub przyszłych ustaw szczegółowych. Tym samym, omawiane unormowanie może budzić wątpliwości w kontekście art. 2 ustawy zasadniczej" (wniosek, s. 15). Należy jednak podkreślić, że w piśmie wszczynającym niniejsze postępowanie art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. nie został określony jak samodzielny przedmiot kontroli.

Zarzut niedookreśloności PG formułuje przede wszystkim w odniesieniu do art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK, argumentując, iż zaskarżony przepis nie określa okoliczności, w jakich upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK lub Izba) mają prawo do przetwarzania danych osobowych, w tym tzw. danych sensytywnych, ani jakie działania kontrolne mogłyby usprawiedliwiać przetwarzanie takich danych, ograniczając się do zdawkowego twierdzenia, że przetwarzanie tych danych jest niezbędne do przeprowadzenia kontroli (wniosek, s. 15).

Zdaniem wnioskodawcy ani przepis art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK, ani art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. nie normują zakresu dopuszczalnego wkroczenia pracowników NIK w sferę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, polegającego na przetwarzaniu danych sensytywnych. Brak stosownych gwarancji prawnych chroniących jednostkę umożliwia takie wkroczenie pracowników NIK w zależności od ich swobodnej decyzji, praktycznie w każdej sytuacji, gdy jest to wygodne lub użyteczne dla Izby (wniosek, s. 15-16).

We wniosku wskazano także na naruszenie zasady proporcjonalności poprzez zbyt szerokie ujęcie kompetencji pracowników NIK do przetwarzania danych wrażliwych. W ocenie PG zwłaszcza dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, a także dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym nie mają istotnego znaczenia dla skutecznego przeprowadzenia kontroli wykorzystywania przez podmioty kontrolowane majątku lub środków państwowych bądź komunalnych, jak również dla realizacji przez te podmioty zobowiązań finansowych lub innych należności na rzecz państwa (wniosek, s. 16).

Tym samym przetwarzanie przez NIK danych sensytywnych – w ocenie PG – nie spełnia wymogu określoności oraz kryterium proporcjonalności ustawowej ingerencji wkraczania w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki, przez co narusza art. 2, art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny podnosi także zarzut pominięcia ustawodawczego, wskazując, iż zakwestionowany art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. i ustawy o NIK ani żaden inny przepis tej ustawy nie zawiera regulacji przyznających jednostce gwarantowane jej konstytucyjnie prawo do wystąpienia z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. W ocenie wnioskodawcy w analizowanych unormowaniach zachodzą przypadki pominięcia prawodawczego, podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca, wbrew jednoznacznej dyspozycji ustrojodawcy zawartej w art. 51 ust. 4 Konstytucji, pominął bowiem w ustawie o NIK unormowania mogące zapewnić obywatelom zgłoszenie żądania sprostowania oraz usunięcia ze zbiorów przetwarzanych przez Izbę informacji dotyczących danych sensytywnych, które zdaniem tych obywateli są informacjami nieprawdziwymi, niepełnymi lub zebranymi w sposób sprzeczny z ustawą. W konsekwencji przedmiotowa regulacja jest także niezgodna z art. 51 ust. 4 Konstytucji.

Zdaniem PG: „Analiza przepisów zwartych w ustawie o NIK uprawnia do wysnucia wniosku, że kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wglądu do akt kontroli i sporządzenia z nich odpisów (art. 35a ust. 3). Natomiast wspomniane akta kontroli lub poszczególne dokumenty

wchodzące w ich skład mogą być udostępniane innych osobom jedynie za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 35a ust. 4). Innymi słowy, wyłącznie od swobodnego uznania Prezesa NIK zależy, czy osoba, której dane sensytywne dotyczą, uzyska wgląd w stosowne dokumenty pozyskane w toku kontroli, pomijając już okoliczność, iż osoba zainteresowana może w ogóle nie posiadać wiedzy, że NIK przetwarza wspomniane dane" (wniosek, s. 20).

Ponadto: „Zgodnie z art. 35b ust. 4 ustawy o NIK, osoby biorące udział w czynności dowodowej, przed podpisaniem protokołu mogą żądać sprostowania jego treści i zamieszczania w nim informacji dotyczących ich praw lub interesów. A *contrario* osobom, które nie biorą udziału w żadnej czynności, wspomniane wyżej uprawnienia nie przysługują" (wniosek, s. 21). PG wskazuje także, że osobom, których dane sensytywne są przetwarzane przez NIK nie przysługuje uprawnienie przewidziane w art. 54 ust. 1 ustawy o NIK tj. uprawnienie do złożenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (wniosek, s. 21).

4. W ocenie PG przetwarzanie danych sensytywnych przez pracowników NIK nie jest proporcjonalnym ograniczeniem prawa do prywatności jednostki, nie wydaje się również konieczne dla realizacji zadań ustawowych Izby. Na potwierdzenie swych zarzutów wnioskodawca przywołuje stosowne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazując na jednoczesne naruszenie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPCz lub Konwencja). Zdaniem PG „«jakość prawa» ograniczającego prywatność obywateli, w rozumieniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należałoby uznać za niewystarczającą, a oceniane przepisy nie spełniają wymogu przewidywalności i stwarzają niebezpieczeństwo arbitralności przy podejmowaniu przez władzę decyzji o wkroczeniu w sferę prywatności jednostki" (wniosek, s. 26).

## II. Zasada określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji)

### 1. Wzorzec kontroli

1. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji i wyrażona w nim generalna klauzula demokratycznego państwa

prawnego „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji" (wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; por. też wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

2. Jedną z zasad wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji jest zasada określoności przepisów prawa, zwana też zasadą określoności regulacji prawnych. Nakłada ona na ustawodawcę obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92; 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93; 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02 oraz wyroki z: 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99, 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04). W ocenie Trybunału precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Zdaniem Trybunału chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub

przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki TK z: 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06).

Trzecie ze wskazanych kryteriów tj. poprawność oznacza bowiem zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są zasady techniki prawodawczej skodyfikowane w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: z.t.p.). Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00), Zasady techniki prawodawczej stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego.

Na test określoności prawa składają się zatem opisane wyżej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria odniesione do oceny danego przepisu, aczkolwiek żadne z nich samoistnie nie przesądza o konstytucyjności badanej regulacji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 października 2009 r. (sygn. akt Kp 3/09) stwierdził, iż „rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a nade wszystko stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa [...].

Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające [...]

Ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. Jak zauważa się w piśmiennictwie, nieosiągnięcie wymaganego poziomu określoności nie może być uznane za warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu (zob. T. Spyra, *op. cit.*, s. 72-74)".

**2. Analiza zgodności**

1. Wnioskodawca zarzut naruszenia zasady określoności regulacji formułuje pod adresem normy wynikającej z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. Zakwestionowana norma rekonstruowana jest zatem w oparciu o przepisy dwóch odrębnych aktów normatywnych. Wydaje się, że dla oceny przedmiotowych przepisów z punktu widzenia konstytucyjnej zasady określoności rozróżnienie to ma istotne znaczenie. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, iż w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym analiza konstytucyjności konkretnych rozwiązań ustawodawczych powinna być dokonywana z uwzględnieniem całości towarzyszącego im kontekstu normatywnego.

Wnioskodawca odrębnie formułuje zarzuty wobec treści konkretnych zaskarżonych przepisów składających się normę poddaną kontroli konstytucyjności. Stąd wymagają one również odrębnej analizy z punktu widzenia poprawności legislacyjnej przy uwzględnieniu ich indywidualnego charakteru, specyfiki oraz miejsca w systemie prawa aktu normatywnego, w którym przedmiotowe przepisy zostały zamieszczone. W dalszej kolejności należy rozważyć, czy zaskarżone

przepisy pozwalają skonstruować dostatecznie precyzyjną i jasną normę prawną stanowiącą podstawę ingerencji kontrolerów NIK w sferę prywatności jednostki.

2. Pierwszy w kolejności wśród wskazanych przez wnioskodawcę przepisów (ujęty w ramach przedmiotu kontroli jako przepis związkowy) został zawarty w ustawie o ochronie danych osobowych, zatem w akcie prawnym o charakterze systemowym, regulującym w sposób ogólny i kompleksowy zasady przetwarzania danych osobowych zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

W piśmiennictwie podnosi się, iż ustawa o ochronie danych osobowych jest wykonaniem konstytucyjnego nakazu (art. 51 ust. 5 Konstytucji) ustawowego określenia zasad i trybu gromadzenia i udostępniania informacji (A. Mednis, *Ochrona prawna danych osobowych a zagrożenia prywatności – rozwiązania polskie* [w:] *Ochrona danych osobowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 167). W przeciwieństwie bowiem „do przepisów odnoszących się do ochrony życia prywatnego i rodzinnego, tajemnicy komunikowania się oraz nienaruszalności mieszkania, konstytucyjny przepis o ochronie danych osobowych odsyła do ustawy. Skorzystanie z prawa do ochrony danych ma się więc odbywać w trybie i na zasadach, które określa dopiero akt rangi ustawowej (tenże, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006, s. 122).

Jako dane osobowe ustawodawca w art. 6 ust. 2 u.o.d.o. zdefiniował wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Legalna definicja przetwarzania „obejmuje wszelkie operacje mające za przedmiot dane osobowe, począwszy od gromadzenia informacji, poprzez ich wykorzystywanie i udostępnianie, a na usuwaniu skończywszy. Takie ujęcie ma na celu umożliwienie ochrony już od chwili zbierania danych, aż do czasu ich usunięcia, a więc w trakcie wszelkich czynności wykonywanych na danych osobowych" (P. Fajgielski, *Kontrola przetwarzania i ochrony danych osobowych*, Lublin 2008, s. 33-34).

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w świetle postanowień przedmiotowej ustawy zakaz zbierania i przetwarzania wszelkich danych osobowych stanowi zasadę o charakterze systemowym. Jednocześnie ustawodawca, dokonując wyważenia relewantnych wartości konstytucyjnych, enumeratywnie wskazał przesłanki, które legalizują zbieranie i przetwarzanie danych osobowych. Warunki dopuszczalności przetwarzania danych w aktualnym stanie prawnym określa art. 23

u.o.d.o. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu: „Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy: 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych, 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą, 4) jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego, 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą".

Poza wskazaniem okoliczności dopuszczających przetwarzanie danych osobowych, ustawodawca przewidział szereg rozwiązań prawnych dookreślających warunki przetwarzania danych przez podmioty do tego uprawnione. Chodzi przede wszystkim o zespół obowiązków szczegółowych spoczywających na podmiotach przetwarzających dane, w szczególności na administratorach danych, czyli podmiotach, które decydują o celu i sposobie przetwarzania danych. W tym kontekście należy wskazać na obowiązki administratora danych wymienione w art. 24 oraz art. 25 u.o.d.o. oraz skorelowane z nimi roszczenia osób, których te dane dotyczą przewidziane w rozdziale 4 ustawy, a także generalny nakaz zachowania szczególnej staranności administratorów danych w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą. Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.o.d.o.: „Administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były: 1) przetwarzane zgodnie z prawem, 2) zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i nie poddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami, z zastrzeżeniem ust. 2, 3) merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane, 4) przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania".

Dodatkowo ustawodawca wyodrębnił szczególną kategorię danych tzw. danych wrażliwych, obejmując je podwyższonymi standardami ochrony. Kryterium wyróżnienia danych wrażliwych stanowi to, iż „dotyczą one bezpośrednio sfer należących do prywatności czy nawet intymności osoby fizycznej. (...) Poza tym

dane wrażliwe, w przeciwieństwie do pozostałych wiążą się ze znacznie większym poczuciem zagrożenia oraz niebezpieczeństwem wywołania na różnych polach (zatrudnienie, ubezpieczenie, kredytowanie itd.) decyzji dyskryminacyjnych" (J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 549).

Wyjątkowy charakter tego rodzaju danych uzasadnia objęcie ich bardziej intensywną ochroną. Z tych względów ustawodawca, w art. 27 u.o.d.o., przewidział odrębne regulacje zasad przetwarzania tej kategorii danych osobowych. Ustęp pierwszy przywołanego przepisu wprowadza generalny zakaz przetwarzania danych sensytywnych stanowiąc, iż: „Zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym".

Jednocześnie, podobnie jak w przypadku „zwykłych" danych osobowych, ustawodawca przewidział okoliczności legalizujące przetwarzanie tej kategorii danych. Zgodnie z ust. 2 cytowanego przepisu: „Przetwarzanie danych, o których mowa w ust. 1, jest jednak dopuszczalne, jeżeli: 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę na piśmie, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych, 2) przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony, 3) przetwarzanie takich danych jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby, gdy osoba, której dane dotyczą, nie jest fizycznie lub prawnie zdolna do wyrażenia zgody, do czasu ustanowienia opiekuna prawnego lub kuratora, 4) jest to niezbędne do wykonania statutowych zadań kościołów i innych związków wyznaniowych, stowarzyszeń, fundacji lub innych nie zarobkowych organizacji lub instytucji o celach politycznych, naukowych, religijnych, filozoficznych lub związkowych, pod warunkiem że, przetwarzanie danych dotyczy wyłącznie członków tych organizacji lub instytucji albo osób utrzymujących z nimi stałe kontakty w związku z ich działalnością i zapewnione są pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych, 5) przetwarzanie dotyczy danych, które są niezbędne do dochodzenia praw przed sądem, 6) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadań administratora danych odnoszących się do zatrudnienia

pracowników i innych osób, a zakres przetwarzanych danych jest określony w ustawie, 7) przetwarzanie jest prowadzone w celu ochrony stanu zdrowia, świadczenia usług medycznych lub leczenia pacjentów przez osoby trudniące się zawodowo leczeniem lub świadczeniem innych usług medycznych, zarządzania udzielaniem usług medycznych i są stworzone pełne gwarancje ochrony danych osobowych. 8) przetwarzanie dotyczy danych, które zostały podane do wiadomości publicznej przez osobę, której dane dotyczą".

Art. 27 u.o.d.o. stanowi *lex specialis* wobec przywołanego wyżej art. 23 u.o.d.o. Wprawdzie także ustanawia on zakaz przetwarzania danych osobowych (danych wrażliwych), jednakże odmiennie reguluje przesłanki uchylające ten zakaz. Postanowienia zezwalające na przetwarzanie takich danych mają zatem charakter przepisów szczególnych, co oznacza, iż nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Każda z okoliczności usprawiedliwiających przetwarzanie danych wrażliwych ma przy tym charakter autonomiczny.

Jednocześnie należy podkreślić, iż w odniesieniu do danych wrażliwych aktualność zachowują przedstawione wyżej obowiązki i nakazy o charakterze gwarancyjnym. Są one bowiem adresowane do wszystkich administratorów, bez względu na charakter przetwarzanych danych. Składają się one także na kontekst normatywny, istotny w kontekście oceny zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych.

Wnioskodawca kwestionuje jedną z przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych sensytywnych a mianowicie art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. Przepis ten legalizuje przetwarzanie danych sensytywnych pod warunkiem, że przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą i stwarza pełne gwarancje ich ochrony.

Funkcjonalnym odpowiednikiem zaskarżonego przepisu w odniesieniu do zwykłych danych osobowych jest art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o, zgodnie z którym przetwarzanie danych jest dopuszczalne wtedy, gdy jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W analizowanym przypadku wymogi dopuszczalności przetwarzania danych osobowych zostały jednak wyraźnie zaostrzone: przepis ustawy szczególnej musi wprost uchylać zakaz przetwarzania danych wrażliwych bezpośrednio wskazując rodzaj danych osobowych należących do tej kategorii. Dodatkowo z przepisu ustawy szczególnej wynikać powinno uprawnienie do przetwarzania danych wrażliwych bez

zgody osoby, której one dotyczą przy jednoczesnym zagwarantowaniu pełnej ochrony tych danych.

Przyjęte rozwiązanie legislacyjne pozwala na incydentalne upoważnienie określonego podmiotu prawa (np. organu władzy publicznej) do przetwarzania danych sensytywnych w sytuacji, gdy ustawodawca uzna to za celowe, normując funkcjonowanie określonej sfery życia społecznego. Wskazuje jednocześnie, iż przyznaniu tego typu kompetencji powinno towarzyszyć ustalenie materialnych i proceduralnych gwarancji ochrony pozyskanych w tej formie danych. Rzecz jasna, gwarancje te nie muszą znajdować się bezpośrednio w tej samej jednostce redakcyjnej, w której zawarto przedmiotową normę kompetencyjną. Powinny one wynikać z całokształtu regulacji dotyczących zasad funkcjonowania podmiotu wyposażonego w uprawnienia do przetwarzania danych wrażliwych.

Z formalnego punktu widzenia art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. nie ustanawia zatem samodzielnej kompetencji dla jakiegokolwiek podmiotu prawa do przetwarzania danych wrażliwych, lecz jedynie dopuszcza wykreowanie w drodze ustawy szczególnej dodatkowej przesłanki legalizującej przetwarzanie tej kategorii danych. Zdaniem ustawodawcy nie można bowiem wykluczyć, iż pojawi się w przyszłości konieczność wyposażenia konkretnej grupy podmiotów, np. nowopowołanych organów władzy publicznej, w tę szczególną i wyjątkową kompetencję. Taka potrzeba może wynikać z przyczyn niemieszczących się w ogólnych przesłankach przewidzianych w art. 27 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 3-10 u.o.d.o., a mimo to mieć charakter celowy i znajdować usprawiedliwienie w wartościach konstytucyjnych.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, prawo do ochrony danych osobowych to szczególna (wyspecjalizowana) konstrukcja służąca ochronie tych samych wartości, które chroni art. 47 Konstytucji poręczający prawo do prywatności (wyrok TK z 12 listopada 2002 r., sygn. akt SK 40/01). Na tym tle należy zauważyć, iż dobro będące przedmiotem ochrony tego prawa, a mianowicie życie prywatne jednostki, mimo licznych analiz, nie daje się precyzyjnie opisać i zamknąć w powszechnie akceptowaną definicję. Konsekwencją poważnych trudności związanych z precyzyjnym zdefiniowaniem życia prywatnego jest rezygnacja z podejmowania takich prób i skupienie się na kazuistyce. Polega ona na wskazywaniu konkretnych sytuacji, które należałoby zaliczyć w obręb życia prywatnego, bądź uznawaniu, że ingerencja w określoną sferę egzystencji człowieka stanowi naruszenie jego życia prywatnego (zob. J. Braciak, *Prawo do prywatności*

[w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 293 i n.; A. Sakowicz, *Prywatność jako samoistne dobro prawne (per se)*, „Państwo i Prawo" 2006, nr 1, s. 21-22). Trudności związane z prawnym określeniem sfery funkcjonowania jednostek wolnej od jakiejkolwiek ingerencji ustawodawcy z jeszcze większym nasileniem ujawniają się w przypadku danych sensytywnych. Niektóre z kategorii tzw. danych wrażliwych mogą bowiem budzić wątpliwości co do ich zakresu pojęciowego (np. dane o stanie zdrowia i nałogach). Wiele w tej mierze zależeć będzie od kontekstu wykorzystania tych danych, sposobu powiązania ich z aktywnością jednostki (P. Barta, P. Litwiński, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 281-282).

W takim stanie rzeczy precyzyjne i wyczerpujące opisanie w ustawie o charakterze systemowym okoliczności i warunków, pod jakimi ingerencja w sferę życia prywatnego powiązaną z kategorią danych wrażliwych ma charakter celowy i usprawiedliwiony, wydaje się niemożliwe. Nawet gdyby uznać, iż zabieg taki jest formalnie możliwy do realizacji, to wymagałby on stworzenia niezwykle rozbudowanej i kazuistycznej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego. W kontekście nakazu zachowania spójności regulacji w obrębie jednej materii, ewentualny brak swoistej klauzuli odsyłającej, z jaką mamy do czynienia w art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o., powodowałby konieczność każdorazowej zmiany brzmienia art. 27 u.o.d.o. w przypadku wykreowania nowej normy kompetencyjnej do przetwarzania danych wrażliwych. W ocenie Sejmu rozwiązanie takie nie wydaje się zasadne. Podobnie nieracjonalne i zbędne byłoby transponowanie do ustawy o charakterze systemowym szczegółowych okoliczności i warunków pod jakimi przetwarzanie tego typu danych staje się dopuszczalne. Wymagałoby to przenoszenia do ustawy o ochronie danych osobowych szeregu postanowień ustawy szczególnej. Takie rozwiązanie przeczyłoby wymogom zachowania spójności i zupełności regulacji w obrębie aktów normatywnych. Przywołane w piśmie wnioskodawcy przykłady realizacji analizowanego upoważnienia (wniosek, s. 14) potwierdzają, iż konieczność przetwarzania danych osobowych wrażliwych może ujawnić się w różnych obszarach życia społecznego (np. kontrola skarbowa, kontrola graniczna, usługi detektywistyczne, organizacja imprez masowych), wymagających odrębnych instrumentów gwarancyjnych.

W ocenie Sejmu rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie u.o.d.o. wydaje się nie tylko funkcjonalnie zasadne, ale także poprawne z punktu widzenia

zasad techniki prawodawczej. Przepis prawa materialnego wyrażający określoną dyrektywę postępowania (przepis podstawowy) może bowiem wskazywać jedynie zachowanie nakazywane bądź zakazywane jego adresatowi jeżeli adresat i okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie (§ 25 ust. 2 pkt 1 z.t.p.). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, z okolicznością tego typu mamy najczęściej do czynienia „w przypadku przepisów, których adresatami są podmioty stosujące dane przepisy. Okoliczności ich stosowania są bowiem wyznaczone w przepisach proceduralnych" (G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 190).

Z przyjętej w zaskarżonym przepisie konstrukcji odesłania ustawowego wynika, iż adresat przewidzianej w nim kompetencji do przetwarzania danych wrażliwych określony zostanie przez odrębny przepis ustawy szczególnej wprost upoważniający konkretny podmiot prawa do przetwarzania danych sensytywnych. Podobnie okoliczności i przesłanki takiej ingerencji powinny dać się zrekonstruować na gruncie ustawy szczególnej w sposób, który daje gwarancje ochrony tej wyjątkowej kategorii danych.

Tymczasem, jak wspomniano, zamieszczanie przepisu kompetencyjnego dla określonego podmiotu poza macierzystą dla niego ustawą (tj. ustawą regulująca w sposób kompleksowy jego funkcjonowanie w określonej sferze stosunków, w której pojawia się konieczność przetwarzania tej kategorii danych) naruszałoby spójność i przejrzystość danego aktu normatywnego negatywnie rzutując na jasność i komunikatywności regulacji, przede wszystkim względem jej adresatów wtórnych tj. obywateli podlegających takiej kompetencji. Z drugiej strony kreowanie w tego typu sytuacji dodatkowego, generalnego wyjątku, poprzez uzupełnienie katalogu zawartego w art. 27 ust. 2 u.o.d.o., mogłoby godzić w wymóg precyzyjności regulacji prawnej prowadząc na przykład do sytuacji, w której zakres zastosowania takiej normy mógłby być szerszy niż rzeczywiste intencje prawodawcy czy potrzeby podmiotu uprawnionego.

Dlatego ustawodawca, poza wymienieniem generalnych przesłanek o charakterze materialnym, upoważniających do przetwarzania danych wrażliwych, dopuścił także możliwość kreowania wyjątków w drodze ustaw szczególnych. Przesłankę tę ustawodawca opatrzył zastrzeżeniem, iż przepis ten stwarza pełne gwarancje ochrony tych danych. Wymóg ten należy rozumieć jako odniesienie do całości regulacji składających się na warunki i okoliczności przetwarzania tego typu

danych, jakie dają się zrekonstruować z ogólnych przepisów ustawy o ochrony danych osobowych oraz specyficznych regulacji przewidzianych we właściwej ustawie szczególnej. Najistotniejszym z nich będzie z pewnością obowiązek wynikający z art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. tj. wymóg, aby zbierane przez administratora dane były adekwatne w stosunku do celów, dla jakich są przetwarzane. Oznacza to, że swym rodzajem i swą treścią nie powinny wykraczać poza potrzeby wynikające z celu ich zbierania, precyzyjnie określonego w ustawie szczególnej. Sejm pragnie także podkreślić, iż realizacja tych warunków objęta jest zarówno nadzorem organu kontrolnego jakim jest Generalny Inspektor Danych Osobowych, jak i w sytuacjach spornych kontrolą sądową.

Zakwestionowany art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. ma zatem charakter odsyłający. Stanowi regulację ze swej istoty niepełną, która nie może stanowić samodzielnego przedmiotu kontroli z punktu widzenia konstytucyjnej zasady określoności. Sejm pragnie jednak zaznaczyć, iż znajduje ona uzasadnienie funkcjonalne. Zaprezentowana wyżej konstrukcja art. 27 ust. 2 pkt. 2 u.o.d.o. sprawia, iż kluczowe znaczenie dla analizy zgodności zakwestionowanej normy z konstytucyjną zasadą określoności przepisów prawa mają te przepisy, w których zawarto materialne przesłanki oraz proceduralne warunki przetwarzania danych osobowych, a zatem w analizowanym przypadku przepisy ustawy o NIK.

3. Zgodnie z przywołanym w cytowanym na wstępie przepisie art. 28 ust. 1 ustawy o NIK (pkt I.1 *ab initio* stanowiska) postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK.

W ocenie Sejmu norma rekonstruowana w oparciu o art. 28 ust. 1 oraz 29 ust. 1 pkt 2 lit i ustawy o NIK w sposób dostateczny realizuje wymogi jasności i precyzyjności regulacji prawnych, nie naruszając jednocześnie standardów techniki legislacyjnej. Za taką konkluzją przemawiają następujące argumenty.

Adresatem normy są upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, przez których w postępowaniu kontrolnym należy rozumieć kontrolerów NIK (por. art. 30 w związku z art. 66a ustawy o NIK). Z przewidzianej w zaskarżonym przepisie kompetencji mogą oni skorzystać jedynie w ramach postępowania kontrolnego, czyli sformalizowanej procedury o charakterze administracyjnym określonej szczegółowo

w rozdziale trzecim przedmiotowej ustawy. Zgodnie z art. 30 ustawy o NIK, kontrolerzy w celu przeprowadzenia kontroli otrzymują stosowne upoważnienie, które wskazuje m. in. zakres przedmiotowy kontroli oraz okres objęty kontrolą. Oznacza to, iż do przetwarzania danych wrażliwych może dochodzić tylko ze względu na konieczność ustalenia stanu faktycznego i wyłącznie w obszarach życia społecznego związany z działalnością jednostek podlegających kontroli. Katalog podmiotów podlegających kontroli Izby oraz zakres prowadzonej w odniesieniu do nich kontroli został w sposób wyczerpujący opisany w art. 203 Konstytucji oraz art. 2-5 ustawy o NIK. Innymi słowy dane osobowe mogą być wykorzystywane jedynie w celu i zakresie określonym przez przepisy prawa materialnego, które wyznaczają podmiotowy i przedmiotowy zakres kompetencji organu kontrolnego, jakim jest NIK. W konsekwencji kontrolerzy NIK mają prawo sięgać po informacje i dokumenty zawierające dane osobowe tylko wtedy gdy są one objęte tematem kontroli, a ich przetwarzanie jest niezbędne do osiągnięcia celów tejże (E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Przetwarzanie danych osobowych*, „Kontrola Państwowa" 2012, nr 6, s. 10).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, iż NIK – jako administrator danych osobowych – decyduje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Jako organ władzy publicznej, w realizacji swoich kompetencji, NIK obowiązana jest do poszanowania zasady legalizmu. „W związku z konstytucyjną zasadą praworządności kontrolerzy NIK mają obowiązek wykonywania czynności kontrolnych jedynie w granicach wyznaczonego podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli oraz w sposób określony w przepisach prawa. Naruszenie tego obowiązku może skutkować odpowiedzialnością za przewinienia dyscyplinarne" (E. Jarzęcka-Siwek, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 96).

Ponadto należy przypomnieć o konieczności odnoszenia do wszelkich działań pracowników NIK stosownych regulacji zawartych w ustawie o ochronie danych osobowych (przedstawionych w pkt II.2 stanowiska). W konsekwencji przetwarzanie danych osobowych w toku postępowania kontrolnego jest warunkowane zasadami celowości i adekwatności, określonymi w art. 26 ust. 1 pkt 2, 3 oraz 4 u.o.d.o. Granice adekwatności w odniesieniu do podmiotów publicznych będzie wyznaczać działanie w ramach konstytucyjnych i ustawowych obowiązków, przy czym relewantność danych powinna być oceniania najpóźniej w momencie ich zbierania.

Konsekwencje zasady adekwatności należy rozpatrywać na dwóch równoległych płaszczyznach: zakresu przetwarzania danych oraz okresu ich przetwarzania. W tej pierwszej płaszczyźnie zaskarżony przepis formułuje surowsze wymogi niż ustawa o ochronie danych osobowych. Zaskarżony przepis formułuje tu wyższy poziom ochrony, legalizuje bowiem przetwarzanie wyłącznie „niezbędnych", a nie po prostu „przydatnych" dla realizacji celów kontroli, danych osobowych. Niezbędność należy rozumieć jako niemożność zrealizowania zadań spoczywających na NIK bez uzyskania dostępu do konkretnych danych osobowych. Zasada adekwatności rozpatrywana w aspekcie temporalnym wymaga natomiast by dane zebrane na potrzeby postępowania kontrolnego niezwłocznie po jego zakończeniu zostały usunięte tj. zniszczone lub poddane anonimizacji.

Zakwestionowana regulacja spełnia również ustawowy warunek zapewnienia należytej ochrony pozyskiwanym w tym trybie danym, o którym mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o NIK zebrane w toku postępowania kontrolnego materiały dowodowe, a takimi niewątpliwie będą wszelkie zbiory danych udostępnione kontrolerom, podlegają odpowiedniemu zabezpieczeniu m. in. poprzez; 1) oddanie na przechowania kierownikowi lub innemu pracownikowi jednostki kontrolowanej za pokwitowaniem, 2) przechowywanie w jednostce kontrolowanej w oddzielnym, zamkniętym i opieczętowanym pomieszczeniu, 3) zabranie z jednostki kontrolowanej za pokwitowaniem.

Należy także podkreślić, iż w raportach końcowych oraz poszczególnych protokołach kontroli – jeśli są udostępniane na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – wszelkie dane podlegają anonimizacji. Najważniejszą gwarancję ochrony danych wydaje się jednak zapewniać rozstrzygnięcie ustawodawcy, zgodnie z którym wszelkie zebrane w toku kontroli informacje, w tym dane wrażliwe, są objęte tajemnicą kontrolerską (art. 73 ustawy o NIK). Jej złamanie naraża kontrolera na odpowiedzialność dyscyplinarną. Podobnie ewentualne naruszenie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych wiąże się z odpowiedzialnością karną lub administracyjną.

Na marginesie należy także wskazać na uregulowania o charakterze wewnętrznym, których celem jest zachowanie zasady adekwatności w przetwarzaniu danych wrażliwych. Kwestię tę reguluje zarządzenie nr 15/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 14 maja 2012 r. w sprawie postępowania kontrolerów NIK przy

uzyskiwaniu danych osobowych szczególnie chronionych. Przepisy zarządzenia ograniczają dostęp kontrolerów do danych wrażliwych jedynie do zakresu przedmiotowego określonego w programie lub tematyce kontroli. Ponadto przetwarzanie takich danych musi być niezbędne dla osiągnięcia celów kontroli. Kontroler ma obowiązek sporządzenia projektu pisma do kierownika jednostki kontrolowanej, wskazującego podstawę prawną i zakres żądanych danych wrażliwych. Kontroler może wystąpić do kierownika jednostki kontrolowanej o udostępnienie danych wrażliwych dopiero po akceptacji tego projektu przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Jeżeli ten zgłosi wątpliwości co do zakresu żądania, kontroler musi wyjaśnić związek żądanych informacji z przedmiotem kontroli (E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Przetwarzanie …*, s. 19).

4. Przedstawiona analiza treści zaskarżonych przepisów i towarzyszącego im kontekstu normatywnego pozwala stwierdzić, iż norma wyprowadzana z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o nie narusza konstytucyjnych standardów określoności przepisów prawa.

Zdaniem Sejmu, ustawodawca określił przesłanki ingerencji w sferę prywatności w sposób możliwie precyzyjny. Nie można zatem mówić o nieograniczonej, dowolnej czy też niekontrolowanej ingerencji w prawo do prywatności przez upoważnionych przedstawicieli NIK. Nieuzasadnione jest zatem stanowisko PG, iż ustawodawca nie sformułował żadnych ograniczeń wkraczania pracowników NIK w sferę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki (wniosek, s. 15). Stawiając taką tezę, wnioskodawca nie uwzględnia okoliczności, że w świetle obowiązujących przepisów w toku postępowania kontrolnego nie jest możliwe pozyskiwanie jakichkolwiek dowodów lub informacji, lecz tylko tych, które są niezbędne dla realizacji celu kontroli, której zakres przedmiotowy oraz aspekt proceduralny zostały precyzyjnie określone przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Jak wspomniano, istotne znaczenie w obszarze ochrony danych osobowych ma przesłanka adekwatności przetwarzania danych, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. Za adekwatne należy uznać takie przetwarzanie danych osobowych w toku kontroli, które pozwoli rzetelnie przeprowadzić czynności kontrolne (zgodnie z zasadą prawdy materialnej) nie ingerując nadmiernie w prawo do prywatności informacyjnej osób, których czynności te dotyczą.

Zakwestionowana norma w sposób jasny i precyzyjny określa do jakich danych sensytywnych i w jakich okolicznościach mają dostęp pracownicy NIK. Stwarza także proceduralne gwarancje ich ochrony, w szczególności obejmując je zakresem tajemnicy kontrolerskiej. Nie oznacza to jednak, iż ingerencja taka ma charakter proporcjonalny – wymaga to odrębnego zbadania za pomocą kryteriów składających się na konstytucyjny test proporcjonalności.

Jednakże w odniesieniu do rozpatrzonych w tej części zarzutów wnioskodawcy, Sejm wyraża stanowisko, iż art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

## III. Ochrona życia prywatnego (art. 47 Konstytucji) i autonomii informacyjnej (art. 51 Konstytucji) a zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)

### 1. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 47 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. W przepisie tym zostały unormowane dwa aspekty prawa do prywatności. Pierwszy z nich wyraża się w prawie jednostki do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci, dobrego imienia i wiąże się ze stosownymi pozytywnymi obowiązkami władzy państwowej. Natomiast drugi z tych aspektów, wyrażający się w prawie do decydowaniu o swoim życiu osobistym, ma w istocie charakter „wolności" i polega „na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki" (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 47, s. 1; por. również wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Koncepcja prawa do prywatności zaczęła stosunkowo niedawno odgrywać poważniejszą rolę w regulacjach konstytucyjnych i orzecznictwie sądowym. Zdołała już jednak zyskać sobie trwałe miejsce we współczesnych państwach demokratycznych. Stanowią ją zasady i reguły odnoszące się do różnych sfer życia jednostki, a ich wspólnym mianownikiem jest przyznanie jednostce prawa «do życia własnym życiem układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej»

(A. Kopff, *Koncepcje prawa do intymności i do prywatności życia. Zagadnienia konstrukcyjne*, Studia Cywilistyczne, t. XX/1972). Tak rozumiana prywatność odnosi się przede wszystkim do życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego i czasem jest określana jako «prawo do pozostawienia w spokoju» (zob. W. Sokolewicz, *Prawo do prywatności* [w:] *Prawa człowieka w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 1985, s. 252). Na ogół przyjmuje się, że prywatność odnosi się też do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarantuje m.in. pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu" (orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96).

Prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i jako takie może być limitowane. Wszelkie ograniczenia tego prawa powinny być oceniane przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 4; wyroki TK z: 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05), który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

2. Jednym z aspektów prawa do prywatności jest ochrona tzw. prywatności informacyjnej, na którą składa się uprawnienie jednostek do kontrolowania treści i obiegu informacji, które jej dotyczą (A. Mednis, *Ochrona ...*, . s. 167). Problematyka ochrony danych osobowych została odrębnie uregulowana na poziomie konstytucyjnym w art. 51 ustawy zasadniczej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97), w zakres konstytucyjnego prawa jednostki do ochrony danych osobowych wchodzi m.in.

warunek ustawowej podstawy ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (art. 51 ust. 1 Konstytucji), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania o obywatelach innych informacji, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji), prawo dostępu jednostki do odnośnych dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji). Przepis ten zawiera nadto generalną zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa" (art. 51 ust. 5 Konstytucji) .

W wyroku z 12 listopada 2002 r. (sygn. akt SK 40/01) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym: „Prawo do ochrony danych osobowych zostało ujęte w taki sposób, że niejako w jego treści zostały bezpośrednio uwzględnione elementy, które powodują z góry jego ukształtowanie jako prawa o zakresie ograniczonym. W konsekwencji, samo zbieranie informacji zawierających dane osobowe, stanowiąc naruszenie sfery prywatności w szerszym zakresie, niekoniecznie jednak będzie automatycznie potraktowane jako naruszenie prawa do ochrony danych osobowych w zakresie działań władzy publicznej – a więc prawa nakierowanego na ochronę pewnego fragmentu prywatności i poddanego szczególnej reglamentacji prawnej".

3. Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym". Z tego, adresowanego do władz publicznych, przepisu wynika jednoznacznie, że dopuszczalne jest pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie tylko takich informacji o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Nie do końca jasne jest natomiast to, jakie informacje o obywatelach mogą być uznane za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W doktrynie przyjmuje się, że chodzi tu o takie dane, które „umożliwiają normalne funkcjonowanie jednostki w zorganizowanym w państwo społeczeństwie" i bez posiadania których władze publiczne nie są „zdolne do podjęcia (czy zakończenia) działań w ramach przyznanych im kompetencji". Nie będą więc niezbędne w demokratycznym państwie prawnym takie informacje o obywatelach, których pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie służy jedynie „wygodzie" organów władzy publicznej, czy też, które

są potrzebne tym organom „na wszelki wypadek", np. gdyby dana osoba w przyszłości dopuściła się przestępstwa (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 262; I. Lipowicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 99).

Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny, art. 51 ust. 2 ustawy zasadniczej „po pierwsze legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach w sposób inny niż w drodze zgłoszenia takich danych przez samego obywatela, zobligowanego w trybie określonym w art. 51 ust. 1 Konstytucji. Po drugie [...] w sposób częściowo autonomiczny określa przesłanki legalności (granice) takich działań. Konstytucja realizuje jednak 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 bowiem zakresu obowiązku kształtować dowolnie [...]. Zakres autonomii informacyjnej obejmuje zarówno dane o charakterze *stricte* personalnym (osobowym), jak i te dotyczące majątku i sfery ekonomicznej jednostki. W tym ostatnim zakresie Trybunał dopuszcza jednak łagodniejsze kryteria jej ograniczania niż w wypadku sfery czysto osobistej [...]" (wyrok TK z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04 i przywołane tam inne orzeczenia TK).

Artykuł 51 ust. 2 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku z art. 51 ust. 1 („Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby") i z unormowanym co do zasady w art. 47 ustawy zasadniczej prawem do prywatności. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że wkroczenie w sferę życia prywatnego jednostki, w tym w jej autonomię informacyjną, dopuszczalne jest na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym kontekście: „Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia

informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51, jest uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym. Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji" (wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Do relacji między art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji odniósł się Trybunał Konstytucyjny także m.in. w wyroku z 17 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 8/04), gdzie stwierdził: „Norma wysłowiona w art. 51 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru całkowicie samodzielnego. Wprawdzie ustrojodawca wskazał w powołanym przepisie *expressis verbis* na ograniczenie możliwości arbitralnego kształtowania zakresu informacji o obywatelach pozyskiwanych przez władze publiczne w ustawodawstwie zwykłym i podkreślił wymóg niezbędności takiego ograniczenia, oceniany wedle standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym, nie określił jednak katalogu interesów (wartości) konstytucyjnie chronionych, które – jego zdaniem – mogą być stawiane na szali w procesie oceny dopuszczalności takiego rozwiązania. W tym zakresie konieczne jest odwołanie się do ogólnej regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw".

## 2. Analiza zgodności

1. Sposób sformułowania *petitum* wniosku PG może sugerować, iż przedmiotem kontroli w odniesieniu do wszystkich wskazanych w piśmie wnioskodawcy wzorców kontroli jest norma prawna wynikającą z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit i ustawy o NIK w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. Jednakże zdaniem Sejmu, kontroli proporcjonalności podlegać powinna wyłącznie norma kompetencyjna wyrażona w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK. Przepis ten bowiem samodzielnie określa zakres ingerencji w sferę autonomii informacyjnej jednostki. Przywołany jako przepis związkowy art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o., jak wyjaśniono w pkt II stanowiska, ma w tym aspekcie „blankietowy" charakter. Stąd choć ma on istotne znaczenie dla ustalenia stopnia określoności zaskarżonej normy (formułuje przesłanki warunkujące samą dopuszczalność ingerencji w sferę prywatności związaną z przetwarzaniem danych wrażliwych) nie odnosi się w żaden sposób do zakresu takiej ingerencji.

Również wnioskodawca, formułując zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do prywatności i autonomię informacyjną jednostki, swoje zarzuty formułuje wyłącznie pod adresem art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK. Dotyczą one również jedynie szczególnej kategorii danych jakimi są dane wrażliwe, choć zaskarżona jednostka redakcyjna wyraża ogólną normę kompetencyjną do przetwarzania wszelkich danych, w tym danych wrażliwych.

Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Należy jednak pamiętać o ugruntowanej w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnej zasadzie *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01). Znajduje ona zastosowanie zarówno w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i do norm prawnych wskazanych jako podstawa kontroli (por. wyrok TK z 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07 i 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08).

W konsekwencji, ze względu na przytoczone wyżej okoliczności zarzut naruszania art. 47 i art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji zostanie rozpatrzony jedynie w odniesieniu do art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i w zakresie w jakim

przepis ten upoważnia przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli do przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 27 ust. 1 u.o.d.o. (tzw. danych wrażliwych).

2. Zaskarżony przepis w aktualnym brzmieniu wszedł w życie 2 czerwca 2012 r. na mocy art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482). Przedmiotowa nowelizacja miała na celu dostosowanie niektórych rozwiązań ustawy o NIK do przepisów Konstytucji, a także uproszczenie, skrócenie czasu trwania i uczynienie postępowania kontrolnego bardziej przejrzystym oraz przyjaznym dla podmiotów kontrolowanych (druk sejmowy nr 1349/VI kad., s. 1). W tym celu zasadniczym zmianom uległy przepisy dotyczące postępowania kontrolnego, m. in. wprowadzono nowy instrument prawny, którego celem była poprawa skuteczności działań kontrolnych. Zaskarżony przepis upoważnił pracowników NIK do przetwarzania szczególnej kategorii danych osobowych w postaci danych sensytywnych w sytuacji, gdy jest to konieczne do przeprowadzenia kontroli.

3. Jak wspomniano, zasadą na gruncie art. 51 Konstytucji jest niepozyskiwanie, niegromadzenie i nieudostępnianie informacji o obywatelach przez organy władzy publicznej (M. Wyrzykowski, *Ochrona danych – zagadnienia konstytucyjne* [w:] *Ochrona danych ...*, s. 25). Z tego względu wszelkie przepisy ustawowe statuujące wyjątki w tym zakresie muszą znajdować uzasadnienie w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych, spełniając przy tym wymóg proporcjonalności takiej ingerencji.

Niewątpliwie zakwestionowana regulacja stanowi ingerencję w prawo do prywatności podmiotów, których dane wrażliwe są przetwarzane w związku z prowadzeniem postępowania kontrolnego, przy czym ingerencja ta dotyczy przede wszystkim tego aspektu prywatności, który związany jest z ochroną informacji dotyczących jednostki oraz z zapewnieniem jej autonomii w zakresie decydowania o udostępnianiu tych informacji innym osobom lub instytucjom. Jak wynika z przytoczonego w poprzednim punkcie orzecznictwa, taki stan nie oznacza jednak automatycznego naruszenia przepisów Konstytucji. Konstytucyjna ocena dopuszczalności takie regulacji uzależniona jest od tego, czy spełnia ona wymagania

zasady proporcjonalności, a zatem spełnia wynikające z niej kryteria przydatności, konieczności oraz zakazu nadmiernej ingerencji (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zgodnie z przytoczonym w pkt III.1 stanowiska Sejmu orzecznictwem polskiego sądu konstytucyjnego, ocena zachowania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności w aspekcie dopuszczalności pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne informacji o obywatelach powinna być przeprowadzana na podstawie – współstosowanych – przepisów art. 51 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że poza koniecznością wskazania interesu publicznego mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanką legalności ingerencji w zakres autonomii informacyjnej jednostki jest stwierdzenie, że: wprowadzona regulacja ustawodawcza prowadzi do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności; zob. wyroki TK: z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

4. Pierwszym elementem analizy zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu jest odpowiedź na pytanie, czy wyposażenie upoważnionych przedstawicieli NIK w kompetencję do przetwarzania danych sensytywnych jest przydatne dla realizacji celów kontroli prowadzonych przez ten organ.

Zaskarżony przepis *explicite* łączy kompetencję pracowników NIK do przetwarzania danych osobowych z prowadzonymi przez tę instytucję postępowaniami kontrolnymi. Przez postępowanie kontrolne należy przy tym rozumieć „prawnie unormowany kompleks czynności zmierzających do realizacji kontrolnych zadań NIK" (R. Padrak, *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 49).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o NIK, kierownicy jednostek, w których prowadzona jest kontrola, mają obowiązek przedkładać – na żądanie przedstawiciela NIK – wszelkie dokumenty i materiały, które są niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli przez pracownika NIK, w tym umożliwić mu dostęp do baz danych. Niewątpliwie kwestionowany przepis poszerza zakres danych dostępnych kontrolerom NIK, co przyczynia się do powiększenia materiału dowodowego wykorzystywanego w ramach postępowania kontrolnego.

Z tego punktu widzenia, wprowadzenie do systemu prawa nowego instrumentu prawnego przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK jest niewątpliwie przydatnym narzędziem w realizacji celu kontroli, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o NIK. Zgodnie z tym przepisem postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK. W tym ostatnim przepisie wyrażona została zasada kompleksowości. Zasada ta wskazuje na „konieczność dokonywania ustaleń kontrolnych z punktu widzenia wszystkich obowiązujących daną jednostkę kryteriów kontroli wskazanych w art. 5 ustawy o NIK [...] Realizacja tej zasady wymaga od kontrolerów wszechstronnej i merytorycznej oceny badanej działalności w jednostce objętej kontrolą (powiązanie badanego zjawiska z wszelkimi towarzyszącymi mu faktami i okolicznościami)" (*Ibidem*, s. 44-45).

Postępowanie kontrolne składa się z dwóch etapów tj. ustalenia i udokumentowania stanu faktycznego oraz dokonania oceny kontrolowanej działalności z punktu widzenia kryteriów ustawowych określonych w art. 203 Konstytucji oraz art. 5 ustawy o NIK (szerzej na ten temat w pkt. III.5 stanowiska). Stan faktyczny ustalany jest na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów, którymi są w szczególności dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia (art. 35 ustawy o NIK). Oznacza to, iż postępowanie kontrolne zostało oparte na zasadzie prawdy materialnej (obiektywnej). „Nakazuje ona, aby ustalenia kontrolne odzwierciedlały stan rzeczywisty w zakresie objętym kontrolą. Chodzi więc o ustalenie prawdy a dążenie do niej jest podstawowym celem działania kontrolera. Tylko takie ustalenia mogą stanowić podstawę wszelkich rozstrzygnięć. Ważną kwestią jest przy tym wyczerpanie inicjatywy dowodowej, która zależy od sytuacji, potrzeb, możliwości wyeliminowania wątpliwości lub sprzeczności w materiale dowodowym, a także współdziałania podmiotu kontrolowanego" (E. Jarzęcka-Siwek, B. Skwarka, *op. cit.*, s. 98; zob. także: R. Padrak, *op. cit.*, s. 60).

Artykuł 29 ust. 1 ustawy o NIK wskazuje instrumenty służące do realizacji celów kontroli określonych w art. 28 ustawy o NIK. „Instrumenty te stanowią zbiór uprawnień przysługujących NIK, bez których ustalenie stanu faktycznego, jego

rzetelne udokumentowanie i dokonanie sprawiedliwej oceny działalności kontrolowanego podmiotu nie byłoby możliwe" (R. Padrak, *op. cit.*, s. 60).

Podsumowując tę część rozważań, Sejm pragnie zauważyć, iż skuteczna kontrola wymaga dostępu do rzetelnych i kompletnych danych, dlatego poszerzenie zakresu danych, do których przetwarzania uprawnieni są pracownicy NIK, jest środkiem z pewnością przydatnym dla realizacji celów, do realizacji których organ ten został powołany. Skoro bowiem ustawodawca nakłada na organ kontroli, jakim jest NIK, zadania polegające na rzeczywistej (zgodnej z zasadą prawdy materialnej) weryfikacji mechanizmów wydatkowania środków publicznych, to organ ten powinien zostać wyposażony w instrumenty prawne umożliwiające sprawne wykonanie powierzonych obowiązków.

Konstatacja ta wymaga jednak szczegółowej weryfikacji poprzez porównanie zakresu danych sensytywnych, do jakich dostęp uzyskała NIK z zakresem kompetencji tego organu. Pozwoli to orzec, czy przewidziany w zaskarżonym przepisie katalog danych wrażliwych pozostaje w adekwatnym związku z zakresem informacji niezbędnych do prawidłowego wypełnia obowiązków kontrolnych, czy też kwestionowana regulacja ma charakter ekscesywny, upoważniając kontrolerów NIK do przetwarzania również takich danych, które nie są przydatne w realizacji konstytucyjnych i ustawowych obowiązków spoczywających na tym organie.

Zakres kompetencji kontrolnych NIK określa Konstytucja (art. 202 -204) oraz ustawa o NIK. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli NIK został określony w art. 203 Konstytucji, zgodnie z którym: „Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności" (ust. 1). „Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności" (ust. 2). „Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa" (ust. 3).

Postanowienia Konstytucji zostały uszczegółowione w ustawie o NIK, która w art. 2 stanowi: „Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych" (ust. 1). „Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych" (ust. 2). „Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności: 1) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny; 2) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego; 3) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne; 4) działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych; 5) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689, z późn. zm.); 5a) udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów; 6) wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego; 7) wywiązują się z zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.), z innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych (...) 5. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować pod względem legalności i gospodarności działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych wykonujących zadania z zakresu funkcjonowania systemów gwarantowania środków pieniężnych i udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania, o których mowa w przepisach o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa" (ust. 3).

W kolejnym artykule ustawodawca doprecyzował, iż: „Najwyższa Izba Kontroli, kontrolując jednostki wymienione w art. 2, bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego, tych jednostek" (art. 3 ustawy o NIK).

Analiza zakresu zadań powierzonych przez ustrojodawcę i ustawodawcę Najwyższej Izbie Kontroli wskazuje, iż w obszarze zainteresowania tego organu znajdują się głównie stosunki o charakterze publicznoprawnym, w których dochodzi do wydatkowania środków publicznych w związku z realizacją konkretnych zadań o znaczeniu ogólnospołecznym lub też świadczeń na rzecz obywateli. Można zatem powiedzieć, iż przydatne dla realizowania powierzonych NIK kompetencji będą dane osobowe relewantne dla stosunków publicznoprawnych, ujawniane w ramach kontaktów jednostki z szeroko rozumianymi organami władzy publicznej, przede wszystkim administracją rządową i samorządową oraz podmiotami prawa świadczącymi usługi publiczne finansowane ze środków publicznych. Stąd uzasadnione wydaje się sięganie do danych wrażliwych dotyczących np. stanu zdrowia w ramach postępowań mających na celu kontrolę przestrzeganie praw pacjentów, czy też gospodarnego wydatkowania środków publicznych na służbę zdrowia, a także udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Podobnie, sięganie do danych dotyczących orzeczeń, skazań i mandatów karnych znajduje usprawiedliwienie w kontroli działalności zakładów karnych i poprawczych mającej na celu ocenę skuteczności funkcjonowania aparatu penitencjarnego. Natomiast dostęp od orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym i administracyjnym pozwala weryfikować wpływające do NIK skargi na działanie administracji (pełny zapis przebiegu posiedzenia sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej (nr 34) z dnia 13 września 2012 r./VII kad., s. 12-13).

Odnosząc się do drugiej strony porównania (zakresu udostępnianych danych), należy zauważyć, iż art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK upoważniając kontrolerów NIK do przetwarzania danych sensytywnych odsyła do art. 27 ust. 1 u.o.d.o., uchylając przewidziany tam zakaz w całości. Oznacza to, iż upoważnieni przedstawiciele NIK uzyskali prawo do przetwarzania danych wrażliwych, ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu

seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

W świetle powyższych ustaleń nie budzi wątpliwości fakt, że w trakcie postępowań kontrolnych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli istnieje konieczność przetwarzania danych osobowych, przy czym w niektórych przypadkach zachodzić będzie również potrzeba przetwarzania określonych kategorii danych wrażliwych, o których mowa a art. 27 ust. 1 u.o.d.o., stanowiących dane szczególnie chronione.

Trudno jednak wykazać funkcjonalny związek kompetencji NIK z obszarem aktywności jednostek, w których dochodzi do ujawnienia danych dotyczących pochodzenia rasowego lub etnicznego, przekonań religijnych lub filozoficznych, przynależności wyznaniowej, partyjnej czy związkowej, kodu genetycznego, nałogów i życia seksualnego. W konsekwencji dane tego typu należy uznać za nieprzydatne z perspektywy konstytucyjnego i ustawowego zakresu działania NIK, a zatem co do zasady nieadekwatne do celów postępowania kontrolnego aktualnie określonego w przywołanych źródłach prawa powszechnie obowiązującego.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż również Prezes Najwyższej Izby Kontroli w trakcie posiedzenia sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej wyraził stanowisko, iż dostęp do wszystkich danych wrażliwych, o których mowa w art. 27 ust. 1 u.o.d.o. nie jest konieczny do sprawnego realizowania kompetencji tego organu, deklarując jednocześnie gotowość do samoograniczenia w korzystaniu z przyznanych Izbie kompetencji w aktualnym stanie prawnym (pełny zapis przebiegu posiedzenia sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej (nr 34) z dnia 13 września 2012 r., s. 5-6).

5. Rozstrzygnięcie co do funkcjonalnej przydatności określonego rozwiązania normatywnego nie przesądza o konieczności sięgania po tego typu instrument prawny. W celu ustalenia, czy doszło do nieproporcjonalnego naruszenia konstytucyjnego prawa do prywatności (autonomii informacyjnej) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zbieranie danych w zaskarżonym zakresie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawa. Jak wskazuje bowiem Trybunał Konstytucyjny: „Naruszenie prawa konstytucyjnego do ochrony danych osobowych można upatrywać nie tylko (...) w samym nałożeniu obowiązku ustawowego (...)

rejestrowania określonych zdarzeń mających wpływ na ustalenie stanu cywilnego danej osoby, ale w nałożeniu tego obowiązku w granicach wykraczających poza ramy wyznaczone przez Konstytucję, a więc z pogwałceniem przez ustawodawcę przesłanki «niezbędności w demokratycznym państwie prawnym»" (wyrok TK z 12 listopada 2002 r., sygn. akt SK 40/01).

Innymi słowy w sytuacji, gdy cel obrany przez ustawodawcę możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, pociągającego za sobą mniejszą ingerencję w prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne. Warunek niezbędności będzie zatem spełniony, gdy wykazane zostanie, iż zakwestionowana regulacja jest nie tylko konieczna ze względu na realizację interesu publicznego, ale także gdy nie ma alternatywy dla pozyskiwania tego typu danych.

Zdaniem PG „możliwość przetwarzania danych sensytywnych została przyzna Izbie niejako «na wszelki wypadek» czy wręcz «na wyrost», a nie w związku z koniecznością realizacji zadań ustawowych, których w inny sposób wykonywać nie można" (wniosek, s. 16). Sejm nie podziela takiego stanowiska i pragnie wskazać na okoliczności uzasadniające konieczność wyposażenia NIK w kompetencję do przetwarzania danych wrażliwych w zakresie określonym w poprzednim punkcie, a zatem w odniesieniu do danych o stanie zdrowia oraz informacji dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Na wstępie Sejm pragnie podkreślić, iż wymóg niezbędności, rozumianej jako niemożność realizacji zadań spoczywających na NIK bez uzyskania dostępu do danych osobowych, został *expressis verbis* sformułowany w treści zaskarżonego przepisu. Odnosząc się do specyfiki postępowań NIK, należy także odnotować, iż – co do zasady – w większości przypadków NIK samodzielnie nie zbiera danych osobowych sensytywnych, lecz jedynie wykorzystuje dostęp do zbiorów danych prowadzonych przez instytucje podlegające kontroli Izby. Dane te zostały zatem z reguły uprzednio zebrane w oparciu o właściwą podstawę prawną.

Należy również zauważyć, iż także dane wrażliwe muszą spełniać wymogi konieczne dla uznania ich za dane osobowe w rozumieniu art. 6 u.o.d.o. Oznacza to, że muszą dotyczyć zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. W konsekwencji brak przeszkód prawnych dla przetwarzania tego typu

informacji jako odpowiednio zagregowanych dla potrzeb statystki, danych anonimowych.

Jednakże dane w formie zagregowanej i zanonimizowanej, w postaci wyciągów i zestawień przedkładanych przez kierowników jednostek kontrolowanych, nie stwarzają gwarancji rekonstrukcji pełni stanu faktycznego w obszarach działalności poddanych kontroli. Nie pozwalają też zidentyfikować szeregu nieprawidłowości, które dają się ujawnić dopiero na tle konkretnych, zindywidualizowanych stanów faktycznych. Okoliczności te mają istotne znaczenie w kontekście wieloaspektowości prowadzonej przez NIK kontroli, której zadaniem jest ocena wydatkowania środków publicznych z perspektywy kilku kryteriów zapewniających zarówno obiektywizm, jak i skuteczność czynności kontrolnych (legalność, gospodarność, celowość, rzetelność). W piśmiennictwie wskazuje się, iż: „1) legalność – oznacza sprawdzenie, czy działalność jednostki kontrolowanej ma podstawę prawną i jest zgodna z obowiązującym prawem; 2) gospodarność – rozumiana jest w teorii kontroli dwuwarstwowo; oznacza ona z jednej strony sprawdzenie czy nakładany poniesione w trakcie działania jednostki kontrolowanej przyniosły możliwie maksymalne efekty (maksymalizacja efektu); a z drugiej strony polegać ona może na osiągnięciu celu przy jak najmniejszych kosztach poszczególnych przedsięwzięć (minimalizacja nakładu), przy równoczesnej dbałości również o ich jakość; 3) celowość – wyróżnić można dwa jej rodzaje: celowość przedmiotową, oznaczającą sprawdzenie czy działania jednostki kontrolowanej prowadzą do osiągnięcia zamierzonego celu, oraz celowość metodyczną polegającą na trafności wyboru sposoby realizacji zamierzonego celu; 4) rzetelność – oznacza sprawdzenie, czy działania jednostki kontrolowanej są zgodne z wymaganiami wiedzy i techniki oraz zasadami dobrej wiary" (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 890).

Głównym celem ustawodawcy było objęcie kontrolą NIK całego mienia publicznego, a zróżnicowanie podmiotowe co do jej zakresu oraz przedmiotowe co do wykorzystywanych kryteriów oceny pozostaje w ścisłym związku ze specyfiką kontroli NIK, realizowaną w poszczególnych gałęziach życia publicznego (A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 203). W ocenie Sejmu zachodzą uzasadnione przesłanki, by przyjąć, iż w niektórych obszarach kontroli (służba zdrowa, opieka społeczna, system penitencjarny) dostęp do danych sensytywnych stanowi konieczny element

prawidłowej realizacji zadań postawionych przez ustrojodawcę przed NIK, w szczególności oceny celowości i rzetelności działań podmiotów kontrolowanych.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, brak dostępu do dokumentacji medycznej, w tym danych o stanie zdrowia, utrudnia kontrolę m. in. funkcjonowania zakładów opiekuńczo-leczniczych, realizacji wybranych zadań podstawowej opieki zdrowotnej, dostępności wybranych świadczeń opieki zdrowotnej; prawidłowości sprawowania nadzoru nad publicznymi szpitalami klinicznymi; funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych; funkcjonowania systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności, organizacji i funkcjonowania systemu przeszczepiania narządów, tkanek i komórek; ochrony interesów klientów zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych; przestrzegania praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym; funkcjonowania ratownictwa medycznego; gromadzenia danych o szkołach specjalnych w systemie informacji oświatowej. Brak dostępu do danych wrażliwych zebranych w aktach spraw prowadzonych przez pracowników pomocy społecznej utrudniał kontrolę prawidłowości realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej oraz warunków udzielania pomocy materialnej z budżetu państwa uczniom i studentom przez szkoły i uczelnie. Ponadto wykluczenie dostępu do danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów utrudniał kontrolę egzekwowania należności z tytułu mandatów karnych; działalności młodzieżowych ośrodków wychowawczych w zakresie kształcenia i resocjalizacji, funkcjonowania straży gminnych (miejskich); funkcjonowania szkół publicznych przy zakładach karnych" (E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *op. cit.*, s. 11).

W świetle powyższych ustaleń uzasadniona wydaje się teza, iż żaden inny środek dowodowy nie pozwala na osiągnięcie tego samego stopnia pewności prawnej w postępowaniach kontrolnych prowadzonych we wskazanych wyżej obszarach. Pozbawienie dostępu do tej kategorii danych mogłoby uniemożliwić ustalenie pełnego stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności, co pozostawałoby w sprzeczności z przyjętą na gruncie postępowania kontrolnego zasadą prawdy materialnej.

6. Kolejną przesłanką warunkującą konstytucyjną dopuszczalność ingerencji w prawo do prywatności jest zachowanie wymogu proporcjonalności *sensu stricto*. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w wypadku konkurencyjności

chronionych konstytucyjnie dóbr ustawodawca musi tak ukształtować regulację, aby w sposób jasny i czytelny została zachowana równowaga pomiędzy interesami pozostającymi w kolizji. Konflikt prawa do prywatności i innego dobra chronionego konstytucyjnie pozostaje czasem nieunikniony i nieusuwalny (zob. m.in. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04). Bez wątpienia gromadzenie danych wrażliwych stanowi daleko idącą ingerencję w prawo do prywatności. Jednakże, w ocenie Sejmu, uszczerbek w zakresie konstytucyjnie chronionych dóbr znajduje uzasadnienie w realizacji konkretnych wartości o randze konstytucyjnej.

Łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może prowadzić do wniosku, że wyrażają one wszystkie koncepcje interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji to „rozpisanie" ogólnej kategorii interesu publicznego na sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 22).

Z perspektywy poddanej pod ocenę regulacji, przesłanką, która usprawiedliwia ograniczenia wolności i praw jednostki, jest przesłanka „porządku publicznego". Porządek publiczny rozumiany jest jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego – i tym samym – nie jest wyłącznie powiązana z „państwem". Porządek publiczny zakłada organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych (zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Innymi słowy, przywołana kategoria dotyczy podstawowych zasad porządku prawnego i społecznego koniecznych dla zachowania organizacji i sprawnego funkcjonowania społeczeństwa (A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006, s. 210). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, porządek publiczny stanowi stan stosunków społecznych zapewniający niezakłócone funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz ochronę

interesów jednostki (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 177). *Ordre public* nie dotyczy zatem wyłącznie spokoju i bezpieczeństwa obywateli w sensie ścisłym, lecz ma szersze znaczenie. W piśmiennictwie podkreśla się, że przesłanka porządku publicznego to ogólniejsze pojęcie związane z obowiązkiem zapewnienia harmonijnego funkcjonowania systemu stosunków społecznych, takiej organizacji życia publicznego, które zagwarantować ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 31, s. 24).

Na tle powyższych ustaleń uprawnionym jest pogląd, że kontrola wydatkowana środków publicznych oraz realizacji zadań przez administrację publiczną mieści się w obrębie kategorii porządku publicznego. W doktrynie wskazuje się, iż ochrona porządku publicznego obejmuje bowiem nie tylko minimum egzystencji, w tym funkcjonowanie podstawowych instytucji (poczta, telekomunikacja, energetyka itp.), ale również dbałość o dobrobyt społeczeństwa (A. Mednis, *Prawo...*, s. 211). Dobrobyt gospodarczy kraju to natomiast „wartość, która powinna być przestrzegana przede wszystkim w kategoriach pewności i uczciwości obrotu gospodarczego. Pojęcie to kojarzy się ze stabilnością gospodarczą państwa, rozwojem, poszanowaniem własności, sprawiedliwym podziałem dóbr i obciążeń nakładanych na obywateli. Stabilność obrotu gospodarczego zakłada konieczność kontroli wykonywania określonych obowiązków związanych z tym obrotem" (*Ibidem*, s. 212).

Problematyka założeń aksjologicznych i celów kontroli wyznacza zasadnicze granice rozwiązań instytucjonalnych. Sejm pragnie zaakcentować, iż jedną z istotnych funkcji demokratycznego państwa prawnego jest skuteczne zwalczanie negatywnych zjawisk w sektorze publicznym, które w skrajnym nasileniu mogą godzić w samo istnienie państwa, bez wątpienia natomiast stanowią zagrożenie dla realizacji praw obywatelskich. Dlatego ustawodawca ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zwalczania tego typu negatywnych zjawisk poprzez nadawanie takich uprawnień organom kontroli, które będą miały bezpośredni wpływ na zwiększenie sprawności działania administracji publicznej. W piśmiennictwie wskazuje się, iż: „Przyjęcie przez ustawodawcę konkretnych już rozwiązań systemowych w organizacji kontroli stanowi dobór środka, który z ustrojowego punktu widzenia powinien możliwie skutecznie sprzyjać urzeczywistnianiu wartości aksjologicznych, nie tracąc z pola widzenia podstawowych funkcji stojących przed kontrolą" (A. Sylwestrzak, *op. cit.*, s. 26). Wśród wartości leżących u podstaw organizacji i działalności kontroli

w państwie prawnym wskazać należy dążenie do prawdy oraz realizacji zasad praworządności w życiu publicznym.

Działalność NIK znajduje także uzasadnienie w konstytucyjnej wartości dobra wspólnego. Większość kontroli podejmowana jest bowiem nie tyle dla „zbadania działalności konkretnego podmiotu, ale dla umożliwienia kontroli określonych problemów o znaczeniu ogólnokrajowym, a rzadziej resortowym czy regionalnym" (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 889).

Prowadzona przez NIK kontrola funkcjonowania państwa oraz wydatkowania środków publicznych służy realizacji publicznych praw podmiotowych obywateli (np. do ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego itp.). Ostatecznie osoby, w stosunku do których następuje ograniczenie prawa do prywatności, są także beneficjentami lub interesariuszami systemu usług finansowanych ze środków publicznych. Przyjęte rozwiązania korespondują zatem z ogólną zasadą wyrażoną w art. 1 ust. 2 u.o.d.o., zgodnie z którą przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą lub dobro osób trzecich.

7. Konkludując, zdaniem Sejmu, zakwestionowana regulacja spełnia kryteria przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto* jedynie w odniesieniu do danych o stanie zdrowia oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w zakresie, w jakim zezwala upoważnionym przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli na przetwarzanie danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym **jest niezgodny** z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## IV. Art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

### 1. Wzorzec kontroli

Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazał również art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przywołany przepis Konwencji statuuje ochronę szeroko rozumianego prawa do poszanowania prywatnej (indywidualnej) sfery życia jednostki, przy czym sfera ta wykracza poza tradycyjne pojmowanie prywatności i obejmuje cztery podstawowe, nieraz zachodzące na siebie, dziedziny: życie prywatne, życie rodzinne, mieszkanie oraz korespondencję (zob. L. Garlicki [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 481).

Prawo do prywatności na gruncie EKPCz nie ma wymiaru absolutnego i zgodnie z art. 8 ust. 2 EKPCz dopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, jednakże pod warunkiem, że jest to przewidziane w ustawie i konieczne w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. W odniesieniu do tej klauzuli limitacyjnej przyjmuje się m.in., że podstawa prawna ingerencji władzy publicznej w korzystanie z prawa do prywatności musi być ujęta w sposób odpowiadający pewnym „wymaganiom jakościowym", w tym m.in. musi charakteryzować się dostatecznym stopniem określoności czy też precyzyjności. Ponadto, w systemie prawnym powinny istnieć „gwarancje przeciwko nadużyciu uprawnień władzy publicznej do ingerowania w prawa i wolności jednostki. Gwarancje te «muszą w precyzyjny sposób wytyczać zakres uznania pozostawionego władzom publicznym i definiować okoliczności jego stosowania» (...). Oznaczać to może, że materialne kompetencje władzy publicznej powinny zostać obudowane systemem regulacji proceduralnych i instytucjonalnych, tak aby stworzyć wystarczające zabezpieczenie przeciwko dyskrecjonalności ich wykorzystywania (...). Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy – np. ze względu na bezpieczeństwo państwa – działania władz publicznych podejmowane są poza wiedzą osób, których dotyczą (...). W takich wypadkach większy stopień swobody władz musi być rekompensowany istnieniem procedur pozwalających - choćby *ex post* - na ocenę legalności i zasadności ich działań (...)" (*Ibidem*, s. 486-487 i przywołane tam orzecznictwo ETPCz).

W orzecznictwie ETPCz podkreśla się, że pojęcie konieczności, o której mowa w art. 8 ust. 2 Konwencji, zakłada, że „ingerencja jest związana z pilną potrzebą społeczną oraz, w szczególności, że jest proporcjonalna do zamierzonego słusznego

celu (orzeczenie ETPCz z 26 marca 1987 r. w sprawie 9248/81 Leander przeciwko Szwecja). Polski sąd konstytucyjny wypowiadając się na temat omawianego wzorca kontroli stwierdził, iż: (...) po pierwsze, Konwencja w sposób celowy nie określiła sztywnych granic prawa do prywatności, a «sferę prywatno–rodzinną», stanowiącą podstawowy przedmiot ochrony, ujęła w sposób otwarty. Zakładając wręcz jej konkretyzację i uzupełnienie w procesie stosowania Konwencji; po drugie, Konwencja mówiąc o «poszanowaniu» nie tylko ustanawia po stronie państwa zakaz ingerencji w życie prywatne jednostki, ale też nakłada na państwo pewne obowiązki pozytywne (zwłaszcza w odniesieniu do życia rodzinnego) (...); po trzecie, ochrona prawa do prywatności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, o ile dochowane zostaną formalne i materialne przesłanki wskazane w art. 8. ust. 2" (wyrok TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96).

Odnosząc przywołany wzorzec kontroli do materii autonomii informacyjnej jednostki, w ślad za piśmiennictwem należy wskazać, iż ETPCz „uznaje istnienie szerokiego związku gromadzenia danych z «życiem prywatnym» jednostki. Ingerencją w sferę chronioną przez art. 8 jest nie tylko gromadzenie danych o czysto prywatnym charakterze, ale także danych związanych z działalnością publiczną danej osoby (...), czy działalnością gospodarczą (...)". Przy czym „dla pojawienia się ingerencji w «życie prywatne» wystarczy sam fakt gromadzenia danych o danej osobie, a nie ma już znaczenia sposób późniejszego wykorzystywania tych informacji, stopień ich delikatności czy negatywny wpływ na życie lub interesy zainteresowanego" (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 510 i przywołane tam orzecznictwo ETPCz).

## 2. Analiza zgodności

W rozpatrywanej sprawie, wnioskodawca upatruje naruszenia art. 8 EKPCz w tym, że regulacja dotycząca przetwarzania przez NIK danych sensytywnych nie normuje dopuszczalnego zakresu wkraczania przez pracowników Izby w sferę prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, a także stanowi nieproporcjonalne ograniczenie przywołanych konstytucyjnych praw i wolności.

Do tak sformułowanych zarzutów Sejm szeroko odniósł się w punkcie II (zasada określoności przepisów prawa) oraz III stanowiska (proporcjonalność ingerencji w prawo do prywatności). Ze względu na zbieżność standardów ochrony

prywatności i autonomii informacyjnej wyrażonych w EKPCz oraz w krajowych przepisach konstytucyjnych (art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 ust. 2 Konstytucji) przywołane tam argumenty zachowują aktualność także w odniesieniu do kontroli w zakresie zgodności z cytowanym wzorcem Konwencji. Stanowisko takie znajduje również uzasadnienie w wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 23 czerwca 2009 r. (sygn. akt K 54/07) stwierdził, iż w świetle orzecznictwa ETPCz każda ingerencja w sferę prywatności winna w szczególności sprostać wymogom trójszczeblowego testu oceny, który dotyczy: 1) źródła ograniczenia (precyzyjnej podstawy prawnej wkroczenia w sferę wolności w drodze ustawy), 2) konieczności tego wkroczenia, rozważanej z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawa oraz 3) wykazania wartości (chronionego interesu publicznego), ze względu na które przyjęte ograniczenie zostało wprowadzone. Wszystkie wskazane przez Trybunał kryteria oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w sferę autonomii informacyjnej na gruncie ustawy o NIK zostały szczegółowo omówione w poprzednich punktach stanowiska.

Zdaniem Sejmu, zaskarżona norma odznacza się dostatecznym, z punktu widzenia standardów EKPCz, stopniem określoności i precyzji ingerencji w prawo do prywatności. W związku z powyższym Sejm wyraża stanowisko, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w związku z 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. **jest zgodny** z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Jednocześnie Sejm przyznaje, iż ingerencja ta ma charakter nieproporcjonalny w zakresie, w jakim zaskarżony przepis ustawy o NIK upoważnia kontrolerów tej instytucji do przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym. W konsekwencji należy uznać, iż art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w zakresie, w jakim zezwala upoważnionym przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli na przetwarzanie danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijny lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym **jest niezgodny** z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

## V. Zaniechanie prawodawcze

1. Z punktu widzenia charakteru postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym istotne znaczenie ma odróżnienie pominięcia od zaniechania legislacyjnego. Zaniechanie legislacyjne (ustawodawcze) nie może stanowić przedmiotu kontroli konstytucyjnej. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny „nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować" (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; zob. też wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 24 maja 2006 r., sygn. akt K 5/05; 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04; 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05; 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07; 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07 oraz postanowienia TK z: 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 10/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 3/06; 17 października 2007 r., sygn. akt P 29/07).

Jak podkreśla Trybunał: „Linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje «zaniechania ustawodawczego» i «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, które z uwagi na zasady konstytucyjne powinny w nim się znaleźć. Konieczna jest przy tym ostrożność i wstrzemięźliwość we wnioskowaniu o istnieniu niekonstytycyjnego pominięcia legislacyjnego. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze

prawotwórczym" (wyroki TK z: 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07 oraz 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10).

2. Wnioskodawca zarzut pominięcia prawodawczego uzasadnia w ten sposób, iż żaden przepis ustawy o NIK nie zawiera regulacji przyznających jednostce gwarantowane jej przez ustawę zasadniczą prawo do wystąpienia z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (wniosek, s. 18). Prokurator Generalny podnosi także zarzut, iż osoba zainteresowana może w ogóle nie wiedzieć, iż NIK przetwarza dotyczące jej dane (wniosek, s. 20).

3. W ocenie Sejmu, sugerowany przez PG brak regulacji nie stanowi pominięcia prawodawczego. Z perspektywy przyjętych w obrębie analizowanej materii rozwiązań systemowych nie zachodzi bowiem konieczność uregulowania wskazanych kwestii w obrębie ustawy o NIK. Zostały one unormowane w innym, właściwym dla problematyki przetwarzania danych osobowych, akcie normatywnym, tj. ustawie o ochronie danych osobowych. Taka konstatacja uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż ewentualne prowadzenie w ramach niniejszego postępowania analizy rozwiązań legislacyjnych przyjętych na gruncie innego aktu prawnego stanowiłoby niedopuszczalne wykroczenie poza granice zaskarżenia (art. 66 ustawy o TK).

4. Przedstawiona przez wnioskodawcę argumentacja opiera się na nieprawidłowym, w opinii Sejmu, założeniu co do konieczności uregulowania wspomnianej materii w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Pogląd taki nie uwzględnia systemowego znaczenia ustawy o ochronie danych osobowych, która w sposób kompleksowy reguluje tzw. uprawnienia informacyjne i korekcyjne jednostki w kontekście przetwarzania danych osobowych.

Administrator danych jest obowiązany względem osoby, której dane przetwarza, zrealizować obowiązek informacyjny. Zgodnie z art. 24 u.o.d.o.: „W przypadku zbierania danych osobowych od osoby, której one dotyczą, administrator danych jest obowiązany poinformować tę osobę o: 1) adresie swojej siedziby i pełnej nazwie, a w przypadku gdy administratorem danych jest osoba

fizyczna – o miejscu swojego zamieszkania oraz imieniu i nazwisku, 2) celu zbierania danych, a w szczególności o znanych mu w czasie udzielania informacji lub przewidywanych odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych, 3) prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania, 4) dobrowolności albo obowiązku podania danych, a jeżeli taki obowiązek istnieje, o jego podstawie prawnej".

Nieco odmiennie kwestia ta regulowana jest w przypadku pośredniego zbierania danych, bowiem zgodnie z art. 25 ust 1 u.o.d.o.: „W przypadku zbierania danych osobowych nie od osoby, której one dotyczą, administrator danych jest obowiązany poinformować tę osobę, bezpośrednio po utrwaleniu zebranych danych, o: 1) adresie swojej siedziby i pełnej nazwie, a w przypadku gdy administratorem danych jest osoba fizyczna – o miejscu swojego zamieszkania oraz imieniu i nazwisku, 2) celu i zakresie zbierania danych, a w szczególności o odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych, 3) źródle danych, 4) prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania, 5) uprawnieniach wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 7 i 8". Jednakże: „Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli: 1) przepis innej ustawy przewiduje lub dopuszcza zbieranie danych osobowych bez wiedzy osoby, której dane dotyczą, (...) 3) dane te są niezbędne do badań naukowych, dydaktycznych, historycznych, statystycznych lub badania opinii publicznej, ich przetwarzanie nie narusza praw lub wolności osoby, której dane dotyczą, a spełnienie wymagań określonych w ust. 1 wymagałoby nadmiernych nakładów lub zagrażałoby realizacji celu badania, (....) 5) dane są przetwarzane przez administratora, o którym mowa w art. 3 ust. 1 [podmioty publiczne – uwaga własna] i ust. 2 pkt 1 [podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne – uwaga własna], na podstawie przepisów prawa, 6) osoba, której dane dotyczą, posiada informacje, o których mowa w ust. 1" (art. 25 ust. 2 u.o.d.o.).

Analiza przywołanych przepisów (w szczególności art. 25 ust. 2 pkt 5 u.o.d.o.) dowodzi, iż obowiązek informacyjny nie ma zastosowania w przypadku pośredniego zbierania danych osobowych przez organy państwowe, a zatem również przez NIK. Tymczasem właśnie w ten sposób Izba najczęściej wchodzi w posiadanie danych osobowych w ramach prowadzonych postępowań kontrolnych. W konsekwencji w tego typu przypadkach na NIK nie spoczywa obowiązek każdorazowego informowania obywateli o przetwarzaniu danych osobowych. Jednocześnie obowiązek ten zachowuje aktualność w odniesieniu do przypadków bezpośredniego pozyskiwania danych od konkretnej osoby. Zwolnienie z obowiązku informacyjnego

określone w art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.d.o. dotyczy bowiem wyłącznie sytuacji, gdy przepis szczególny wprost zezwala na przetwarzanie danych bez informowania o tym osoby, której dane dotyczą. Zaskarżony przepis takiego wyłączenia nie wprowadza. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, iż co do zasady NIK przetwarza dane osobowe w sposób pośredni, wykorzystując ich zbiory będące w dyspozycji jednostek kontrolowanych.

Ewentualna negatywna ocena PG rozwiązań legislacyjnych w tej materii z punktu widzenia przywołanego w *petitum* wniosku wzorca kontroli (art. 51 ust. 4 Konstytucji) nie może zostać zweryfikowana w ramach niniejszego postępowania. W istocie w aktualnym stanie prawnym kontrola taka musiałaby się sprowadzać do oceny konstytucyjności zakresu wyłączeń obowiązku informacyjnego (w konsekwencji także ich wpływu na zakres tzw. uprawnień korekcyjnych jednostki – por. pkt V.5 stanowiska) w ustawie o ochronie danych osobowych. Stanowiłoby to nie tylko niedopuszczalne wykroczenie poza zakres kontroli zainicjowanej niniejszym wnioskiem, ale także prowadziłoby do konieczności oceny celowości odrębnego uregulowania obowiązków informacyjnych w obrębie ustawy o NIK, co pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

5. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do tzw. uprawnień korekcyjnych. W piśmiennictwie podkreśla się, iż: „Uprawnienia korekcyjne (zwane inaczej rektyfikacyjnymi) dotyczą prawa do żądania uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane" (P. Fajgielski, *op. cit.*, s. 47).

Na uprawnienia korekcyjne składają się roszczenia wskazane w art. 32 ust. 1 pkt 6 u.o.d.o. oraz odpowiadające im obowiązki administratora danych, ujęte w art. 35 ust. 1 u.o.d.o. Niewątpliwie wszelkie materiały gromadzone w formie akt, w tym sądowe, prokuratorskie, policyjne i inne zawierające dane osobowe, są zbiorem danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt 1 u.o.d.o. (A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 57). Status ten posiadają zatem także akta kontroli, które obejmują w szczególności upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, protokoły z przeprowadzonych czynności dowodowych, notatki służbowe oraz inne dokumenty i materiały dowodowe, a także wystąpienie

pokontrolne, zastrzeżenia i dokumenty związane z ich rozpatrywaniem (art. 35a ustawy o NIK).

Przewidziane w art. 32 u.o.d.o. uprawnienia korekcyjne podmiotu, którego dane osobowe dotyczą, znajdują zastosowanie także wtedy, gdy dane osobowe przetwarzane są przez administratora danych z sektora publicznego i także wówczas, gdy do przetwarzania danych dochodzi w ramach sformalizowanego postępowania (P. Barta, P. Litwiński, *op. cit.*, s. 342).

Ze względu na okoliczności przedstawione w poprzednim punkcie stanowiska, uprawnienia te znajdą zastosowanie w przypadku danych zbieranych przez kontrolerów NIK bezpośrednio od osób, których one dotyczą. Wobec tej kategorii podmiotów ciążą bowiem na NIK opisane wyżej obowiązki informacyjne. Jednocześnie należy zauważyć, iż w odniesieniu do danych zbieranych pośrednio, w przypadku których NIK nie jest zobowiązany do realizacji obowiązków informacyjnych, również istnieją instrumenty prawne umożliwiające rektyfikację danych niepełnych lub nieprawdziwych. Wiążą się one z możliwością korekcji danych w zbiorach administrowanych przez podmioty, które pierwotnie weszły w ich posiadanie, a następnie udostępniły przedmiotowe dane na potrzeby prowadzonych wobec nich postępowań kontrolnych NIK. W przypadku skorzystania z uprawnień korekcyjnych przez osobę, której dane dotyczą, powstaje zmiana o charakterze merytorycznym w treści danych osobowych przetwarzanych przez administratora danych. Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.o.d.o. administrator danych jest obowiązany poinformować bez zbędnej zwłoki innych administratorów, którym udostępnił zbiór danych, o dokonanym uaktualnieniu lub sprostowaniu danych. (P. Barta, P. Litwiński, *op. cit.*, s. 357). Oznacza to, iż w systemie prawa istniej mechanizm korygowania nieprawdziwych lub niepełnych informacji o jednostce również w zbiorach danych, o których istnieniu jednostka może nie wiedzieć.

6. W ocenie Sejmu, w świetle powyższych ustaleń, zarzut pominięcia prawodawczego nie znajduje uzasadnienia. W ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli ustawodawca w sposób kompleksowy uregulował postępowanie kontrolne prowadzone przez upoważnionych przedstawicieli NIK, uwzględniając konstytucyjne i ustawowe zadania tego organu oraz jego specyficzną pozycję ustrojową. Nie oznacza to, iż był zobowiązany do transponowania z ustawy o ochronie danych osobowych do ustawy o NIK ogólnych rozwiązań w zakresie obowiązków

informacyjnych i korekcyjnych administratorów danych. Zabieg taki wydaje nie tylko niecelowy, ale także niewłaściwy z punktu widzenia wymogu zachowania spójności i przejrzystości systemu prawa.

Stanowisko Sejmu potwierdza opinia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, o jaką zwrócił się Sejm w związku z postępowaniem toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Organ ten stwierdził, iż „(...) w świetle utrwalonego stanowiska Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych akta prowadzone przez organy państwowe, a więc również akta kontroli Najwyższej Izby Kontroli, stanowią zbiory danych w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych. W stosunku do akt kontroli Najwyższej Izby Kontroli znajdują zatem zastosowanie przepisy ustawy o ochronie danych osobowych (jako aktu prawnego o charakterze ogólnym) oraz szczególne unormowania zamieszczone w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. W tym stanie prawnym, uwzględniając dyspozycję art. 25 ust 2 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych, który to przepis zwalnia administratora danych będącego organem państwowym przetwarzającego dane na podstawie przepisów prawa (m. in. Najwyższą Izbę Kontroli) z obowiązku informacyjnego wobec osoby, której dane dotyczą, jak również biorąc pod uwagę art. 51 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który dopuszcza ograniczenie w ustawach prawa osoby do dostępu do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych, określone w art. 35a ust. 3 i 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli zasady dostępu do akt kontroli Najwyższej Izby Kontroli nie wydają się – w ocenie organu do spraw ochrony danych osobowych – naruszać regulacji konstytucyjnych. W żadnym ze swoich przepisów obowiązująca ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie wyłącza bowiem – statuowanego w art. 51 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz sprecyzowanego w art. 32 ust. 1 pkt 6 i art. 35 ustawy o ochronie danych osobowych – prawa osoby, której dane dotyczą, do żądania sprostowania lub usunięcia jej danych, jeżeli dane te są niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy" (pismo GIODO z 11 marca 2013 r., sygn. DOLiS – 035-319/13/TG/15303).

7. Zaprezentowany wywód wskazuje, iż w analizowanej sprawie nie zachodzi przypadek pominięcia prawodawczego w zakresie określonym przez Prokuratora Generalnego. Materia wskazana przez wnioskodawcę została uregulowana w innym akcie normatywnym. Jednocześnie odnoszenie, w ramach zawisłego przed

Trybunałem Konstytucyjnym postępowania, sformułowanych we wniosku PG zarzutów do przepisów zamieszczonych w innym akcie normatywnym jest niedopuszczalne. Zgodnie bowiem z art. 66 ustawy o TK, Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku.

Z powyższych względów Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zgodności z art. 51 ust. 4 Konstytucji.

**VI. Uwagi dodatkowe Sejmu**

Sejm pragnie nadmienić, iż trwają prace legislacyjne zmierzające do zmiany brzmienia zaskarżonego przepisu w kierunku, który pozwoli sanować niekonstytucyjność art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w zakresie wykazanym w niniejszym stanowisku (druk sejmowy nr 257/VII kad.).

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz