



Ewa Milczarek

Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

✉ ewa.milczarek@usz.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-0726-0959>



Adam Milczarek

Starszy Inspektor Kontroli Państwowej w Delegaturze Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie.

✉ adam.milczarek@nik.gov.pl

<https://orcid.org/0009-0001-2743-0188>

Ewa Milczarek, Adam Milczarek

Ochrona prawa do prywatności w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli

Protection of the Right to Privacy in the Audit Proceedings of the Polish Supreme Audit Office

The hope for verifying the actions of state authorities, both through social control and through the activity of specialized bodies such as the Polish Supreme Audit Office (Najwyższa Izba Kontroli), is one of the main elements of democratic states under the rule of law. During an audit procedure, it is necessary for auditors to have access to data which make a suitable analysis and evaluation of the audited activity possible. Such access may constitute a violation of the right to privacy. Against this background, the article seeks to address the following issue: does the violation of the right to privacy for the purposes of the Supreme Audit Office proceedings meet the requirements of the limitation clause under the Polish Constitution of 1997?

Słowa kluczowe: prywatność, kontrola, ograniczenia praw i wolności, Najwyższa Izba Kontroli

Key words: privacy, control, restrictions on rights and freedoms, Supreme Audit Office

[https://doi.org/10.32082/fp.3\(77\).2023.989](https://doi.org/10.32082/fp.3(77).2023.989)

I. Wstęp

Ochrona prawa do prywatności jest immanentnym elementem systemów demokratycznych, tworząc dla jednostki pewną sferę autonomii. Nie jest to jednak prawo o charakterze abso-

lutnym i podlega ograniczeniom. Ograniczenie prawa do prywatności w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może nastąpić tylko za pomocą ustawy i zarazem tylko wtedy, gdy „jest konieczne w demokratycznym państwie” dla

jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej czy też „wolności i praw innych osób”.

Jednym z elementów demokratycznego państwa prawnego jest możliwość weryfikacji działania organów państwa dokonywana zarówno przez kontrolę społeczną, jak i przez działalność wyspecjalizowanych organów, takich jak Najwyższa Izba Kontroli¹ (NIK). W trakcie postępowania kontrolnego konieczny jest dostęp do danych pozwalający na dokonanie stosownej analizy i oceny badanej działalności. Dostęp taki stanowić może ingerencję w prawo do prywatności.

W tym kontekście celem badawczym artykułu jest odpowiedź na następujące pytanie: czy ingerencja w prawo do prywatności na potrzeby postępowania kontrolnego NIK spełnia wymogi klauzuli limitacyjnej wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP? Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna.

2. Prawo do prywatności w procesie kontrolnym

Klasykzna definicja, jednak wciąż aktualna, określa prawo do prywatności jako „prawo do pozostawienia w spokoju”². Elementami tego prawa są autonomia informacyjna jednostki, obejmująca prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby³, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów⁴, oraz autonomia decyzyjna jednostki rozumiana jako możliwość samostanowienia o swym życiu osobistym w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz cza-

lowym⁵. Według Thomasa Scanlona pierwszym elementem teorii prywatności powinno być scharakteryzowanie naszego szczególnego interesu, jakim jest bycie wolnym od pewnych rodzajów wtargnięć⁶. I tak, w sferze autonomii informacyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*, informacji między innymi o: stanie zdrowia⁷; sytuacji majątkowej⁸; sytuacji rodzinnej⁹; aktywności politycznej lub społecznej¹⁰; nazwisku lub wizerunku¹¹. Dostęp do tych danych odbywa się między innymi w trakcie postępowania kontrolnego NIK, co stanowi ograniczenie prawa do prywatności.

W zakresie ograniczenia prawa do prywatności w kontekście postępowania kontrolnego NIK przeanalizowane zostanie spełnienie przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: przesłanki formalnej – ustawowej formy ograniczenia; przesłanki materialnej – ważki cel, jakiemu służyć ma regulacja, wskazany enumeratywnie (ochrona bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób);

1 Art. 202 Konstytucji RP.

2 T.M. Cooley, *A Treatise on the Law of Torts or the Wrongs Which Arise Independent of Contract*, Chicago 1879, *passim*; E. Warren, V. Brandeis, *The Right to Privacy*, „Harvard Law Review” 1890, t. 4, nr 5, s. 193.

3 A. Marmor, *What Is the Right to Privacy?*, „USC Law Legal Studies” 2014, nr 14–13, *passim*.

4 Wyrok TK z 19 lutego 2002 r., U 3/2001 (OTK z 2002 r. Nr 1/A, poz. 3); K. Grzybowski, *Autonomia informacyjna jednostki a zgoda na przetwarzanie przez pracodawcę danych osobowych*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6, s. 47–67.

5 J. Rzucidło, *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 169.

6 J. Rachels, *Why Privacy Is Important*, „Philosophy and Public Affairs” 1975, nr 4, s. 323.

7 Wyrok TK z 19 maja 1998 r., U 5/97; wyrok TK z 19 lutego 2002 r., U 3/01 (OTK z 2002 r. Nr 1/A, poz. 3).

8 Wyrok TK z 24 czerwca 1997 r., K 21/96 (OTK z 1997 nr 2 poz. 23); wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02 (OTK ZU z 2002 nr 6/A, poz. 83).

9 Wyrok TK z 12 listopada 2002 r., SK 40/01 (OTK z 2002 r., Nr 6/A, poz. 81); wyrok TK 13 lipca 2004 r., K 20/03 (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63).

10 Wyrok TK z 21 października 1998 r., K 24/98 (OTK ZU nr 6/1998, poz. 97); wyrok TK z 5 marca 2003 r., K 7/01; wyrok TK z 26 października 2005 r., K 31/04 (OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103).

11 Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05 (OTK-A z 2006 nr 3 poz. 30); wyrok TK z 18 lipca 2011 r., K 25/09 (OTK-A z 2011 r. nr 6, poz. 57).

a także przesłanki niezbędności w demokratycznym państwie oraz nienaruszalności istoty wolności i praw.

W kontekście analizy pierwszego z kryteriów warto zauważyć, że NIK przyznano najszerszy spośród wszystkich organów zakres przedmiotowy i podmiotowy uprawnień kontrolnych w zakresie najistotniejszych zagadnień związanych z funkcjonowaniem

kontrolnym zakładają szeroki zakres upoważnienia do działań w to prawo ingerujące.

Ustawowa forma ograniczenia jest szczególnie istotna w przypadku ochrony prywatności obywateli, w tym w zakresie ochrony danych osobowych. Warunki gromadzenia i przetwarzania tych danych przez władze publiczne muszą być unormowane w ustawie w sposób



Brak szczegółowej regulacji o przetwarzaniu i ochronie danych osobowych w ustawie o NIK nie oznacza, że postępowanie kontrolne dotknięte jest pominięciem prawodawczym. Przetwarzanie danych udostępnianych kontrolerom NIK w trakcie czynności kontrolnych oraz przetwarzanie danych zawartych w zbiorach danych, jakimi są akta prowadzone przez NIK, podlegają ogólnemu reżimowi regulacyjnemu z zakresu ochrony danych.

państwa¹². Postępowanie kontrolne to prawnie unormowany kompleks czynności zmierzających do realizacji kontrolnych zadań NIK¹³. Ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne udokumentowanie i dokonania oceny kontrolowanej działalności¹⁴. Ustawa o NIK nie wskazuje wprost stopnia ograniczenia prawa do prywatności w związku z kontrolą. Jednak regulacje związane z postępowaniem kon-

jak najbardziej przejrzysty, wykluczający arbitralność i dowolność ich stosowania¹⁵. Brak szczegółowej regulacji o przetwarzaniu i ochronie danych osobowych w ustawie o NIK nie oznacza, że postępowanie kontrolne dotknięte jest pominięciem prawodawczym. Przetwarzanie danych udostępnianych kontrolerom NIK w trakcie czynności kontrolnych oraz przetwarzanie danych zawartych w zbiorach danych, jakimi są akta prowadzone przez NIK, podlega ogólnemu reżimowi regulacyjnemu z zakresu ochrony danych.

Analizując spełnianie drugiej z przesłanek, należy dokonać kwalifikacji działalności NIK pod kątem ochrony określonych wartości. Celem działania NIK jest ujawnienie rozmaitych mechanizmów oraz procesów życia społecznego i gospodarczego, w ramach

12 L. Murat, *Naczelność Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3(152), [https://orka.sejm.gov.pl/prze-glad.nsf/0/818E22755F95265BC125842C0045C5A3/\\$file/4.Leszek%20Murat.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/prze-glad.nsf/0/818E22755F95265BC125842C0045C5A3/$file/4.Leszek%20Murat.pdf), s. 63.

13 R. Padrak, *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 49.

14 Art. 28 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., poz. 59 ze zm.).

15 Wyrok TK z 30 lipca 2014 r., K 23/11 (OTK-A z 2014 nr 7 poz. 80).

których realizowane są różne cele państwa, wspólnot samorządowych, przedsiębiorców i obywateli. W toku kontroli można ustalić mocne i słabe strony funkcjonujących mechanizmów, by wyznaczyć kierunki postępowania na przyszłość i doprowadzić do usprawnienia działalności konkretnej jednostki kontrolowanej¹⁶. Rzetelność i sprawność organów władzy publicznej wskazana jest już w preambule do Konstytucji RP. Jak wskazuje Bogusław Banaszak, preambuła niezależnie od swojej specyfiki ma charakter normatywny¹⁷. Stanowi także element aksjologii Konstytucji RP¹⁸. Przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mają charakter zamknięty i nie mogą być interpretowane rozszerzająco¹⁹, jednak jak podkreślił TK: „w demokratycznym państwie prawnym, wartości, jakimi są rzetelność i sprawność działań organów władzy publicznej, może uzasadniać wyposażenie tych organów w nowe kompetencje oraz nałożenie na jednostkę zakazów lub nakazów ingerujących w konstytucyjne prawa i wolności, jeśli nowe regulacje uzasadnia treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do erozji konstytucyjnych gwarancji”²⁰. Wybór 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 kontrolą²¹.

16 K. Kwiatkowski, *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 2, s. 206.

17 B. Banaszak, *Prawne znaczenie preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 56.

18 P. Sobczyk, *Sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego jako zasada konstytucyjna w wybranych tezach Trybunału Konstytucyjnego*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2018, nr 44, s. 2.

19 N. Leśniak, *Granice ingerencji w sferę praw i wolności jednostki ze względu na konstytucyjną przesłankę „ochrony środowiska”*, w: *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator i in., Wrocław 2013, s. 284.

20 Wyrok TK z 20 stycznia 2015 r., K 39/12 (OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 2).

21 A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawno-ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 26.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, stwierdzić należy, że ograniczenie prawa do prywatności w związku z kontrolą NIK jest zgodne z dwoma pierwszymi warunkami stawianymi przez konstytucyjną klauzulę limitacyjną. Trzeci natomiast z warunków wymaga głębszej analizy. Jest on kluczowy dla określenia zarówno legalności samej ingerencji, jak i zarysu stopnia ograniczenia prywatności.

3. Stopień ingerencji w prawo do prywatności w trakcie procesu kontrolnego

Koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że „w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”²². W przypadku prawa do prywatności stopień możliwej ingerencji uzależniony jest od rodzaju danych oraz osoby, której dane te dotyczą (przykładowo osoby publiczne korzystają z węższego zakresu ochrony)²³.

Z punktu widzenia istoty prawa i zasady proporcjonalności w kontekście prawa do prywatności kluczowe znaczenie ma określenie stopnia ingerencji w dane wrażliwe²⁴, które ze względu na swoją wagę oraz potencjalne niebezpieczeństwo wywołania szkód

22 Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98 (OTK ZU 2000, Nr 1, poz. 3).

23 M. Puwalski, *Prawo do prywatności osób publicznych*, Toruń 2003; J. Sieńczyło-Chlabicz, *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę. Analiza cywilnoprawna*, Kraków 2006.

24 Art. 6 Konwencji nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, sporządzonej w Strasburgu 28 stycznia 1981 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 3, poz. 25); art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1–88).

dla jednostki na różnych polach²⁵ traktowane są ze szczególną estymą. Problem ten był też przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 39/15. Zaznaczyć należy, że wyrok ten zapadł jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej: RODO)²⁶, zatem konieczne jest zestawienie przyjętych rozwiązań w polskim prawo-

dują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą. Wyodrębnić można zatem trzy kryteria, które spełniać muszą ograniczenia: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*²⁸.

Na podstawie szczególnych kategorii danych przeanalizowany zostanie zakres możliwej ingerencji dokonywanej na potrzeby kontroli NIK. Analiza zostanie przeprowadzona z uwzględnieniem kryteriów niezbędności, proporcjonalności. Autorzy dokonają ponadto oceny, czy kontrola nie może zostać osiągnięta środ-



Kompetencje kontrolne NIK w zakresie oceny legalności, gospodarności, rzetelności lub celowości świadczeń opieki zdrowotnej czy pomocy społecznej stanowią element oceny realizacji przez organy władzy publicznej jej obowiązków wynikających z Konstytucji RP.

dawstwie z unijnymi wytycznymi w tym zakresie.

RODO wyróżnia szczególne kategorie danych osobowych, do których należą: dane osobowe ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz dane genetyczne, dane biometryczne, dane dotyczące zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej²⁷. Dane te, co do zasady, wyjęte są z możliwości ich przetwarzania, z wyjątkiem gdy przetwarzanie jest niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewi-

kami mniej inwazyjnymi²⁹ w zestawieniu z celami działania NIK, czyli oceną działania kontrolowanych jednostek pod kątem (w najszerszym spektrum kontroli) legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Każda z kategorii danych wymaga osobnego uzasadnienia w zakresie przydatności, a tym samym konieczności ich pozyskania dla prawidłowego prze-

28 Wyrok TK z 2 lipca 2007 r., K 41/05 (OTK-A 2007 nr 7, poz. 72); A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszczyk, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 705; L. Garlicki, *Art. 31, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115–141.

29 A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 89–90.

25 J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 549.

26 Dz.Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 1–88.

27 Art. 9 RODO.

biegu kontroli. W analizie posiłkowano się również raportami pokontrolnymi NIK, by zweryfikować adekwatność ustaleń z rzeczywistością.

W przypadku danych dotyczących zdrowia dostęp do nich w trakcie postępowania kontrolnego pozwala ustalić prawidłowość działania jednostek realizujących świadczenia z zakresu opieki zdrowotnej lub świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego (oraz jed-

okumentacji akt spraw o ustalenie zdarzenia medycznego³², badanie listy oczekujących na świadczenia NFZ³³, badanie ankietowe wśród pacjentów³⁴.

Dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym to istotny element materiału dowodowego, w szczególności w toku kontroli przez NIK organów Służby Celnej, Służby Więziennej



Celem kontroli jest ocena realizacji obowiązków władzy publicznej, a wystąpienia pokontrolne NIK przyczynić się mogą do dynamicznego podnoszenia standardu ochrony. Celu tego nie da się osiągnąć z zastosowaniem mniej dolegliwego ograniczenia autonomii informacyjnej albo bez jego wprowadzania.

nostek finansujących). Celem prowadzonych działań jest ochrona praw pacjentów oraz zwiększenie efektywności jednostek świadczących opiekę zdrowotną i pomoc społeczną. Tajemnica lekarska i ochrona danych osobowych uniemożliwiały na przykład stwierdzenie, czy opłacone ze środków publicznych usługi medyczne w ogóle zostały wykonane³⁰. Kompetencje kontrolne NIK w zakresie oceny legalności, gospodarności, rzetelności lub celowości świadczeń opieki zdrowotnej lub pomocy społecznej stanowią element oceny realizacji przez organy władzy publicznej jej obowiązków wynikających z Konstytucji RP.

Analizując dane, z których korzystano podczas kontroli dokonywanej przez NIK, to między innymi badanie dokumentacji medycznej osób³¹, badanie

i Policji. Celem prowadzonych działań jest ochrona stron postępowania sądowego lub administracyjnego, zwiększenie jego efektywności oraz transparentności. Kompetencje kontrolne NIK służą ocenie realizacji obowiązków władzy publicznej na gruncie art. 2, art. 40–42 oraz art. 45 Konstytucji RP. Dane takie były przydatne między innymi w toku kontroli dotyczącej działalności resocjalizacyjnej młodzieżowych ośrodków wychowawczych³⁵, readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawie-

30 E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1, s. 42–43.

31 Między innymi: Kontrole P/18/063 Zapewnienie opieki paliatywnej i hospicyjnej, P/20/063 – Opieka nad pacjentkami w przypadkach poronień i martwych urodzeń.

32 Między innymi: Kontrola P/18/057 – Pozasądowe dochodzenie roszczeń przez pacjentów.

33 Między innymi: Kontrola P/20/052 – Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2019 r., P/20/067 – Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie endoprotezoplastyki stawu biodrowego i kolanowego.

34 Między innymi: Kontrola P/17/057 – Profilaktyka i leczenie cukrzycy typu 2, P/20/063 – Opieka nad pacjentkami w przypadkach poronień i martwych urodzeń.

35 Kontrola P/17/099 – Działalność resocjalizacyjna młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

nia wolności³⁶, odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw³⁷, wykonywania wyroków przez urzędy skarbowe i izby celne³⁸.

Dane ujawniające przynależność związkową stanowią istotny element materiału dowodowego w toku kontroli przestrzegania konstytucyjnej wolności zrzeszania się lub ustawowych praw zrzeszonych pracowników. Dostęp przez NIK do nich jest uzasadniony na gruncie art. 12, art. 58 i art. 59 Konstytucji RP. Ponadto, zdaniem TK³⁹, dane ujawniające przynależność związkową nie mieszczą się w sferze wewnętrznej realizacji wolności jednostki i nie są w szczególności

W przypadku danych ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne lub przynależność wyznaniową dostęp do nich stanowi konsekwencję realizacji obowiązków władzy publicznej w zakresie zagwarantowania praw mniejszości narodowych lub etnicznych, w szczególności w zakresie wspierania rozwoju instytucji edukacyjnych i kulturalnych, służących ochronie tożsamości religijnej oraz kulturowej. Ponadto dane tego rodzaju powinny być przydatne w toku kontroli legalności, gospodarności i celowości działań organów władzy publicznej zobowiązanych do zapewnienia porządku publicznego w związku z zagrożeniem terroryzmem.



W ramach szczególnych kategorii danych wyróżnić należy dwie kategorie: niepodlegające przetwarzaniu oraz te, do których pod określonymi warunkami kontroler może mieć dostęp.

jej integralną cechą osobistą. Również dane ujawniające przynależność partyjną stanowią istotny element materiału dowodowego w toku kontroli przestrzegania zasady apolityczności Korpusu Służby Cywilnej oraz pracowników organów władzy publicznej⁴⁰. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na specyfikę działania partii politycznych, która nacechowana jest jawnością struktur i członkostwa⁴¹ oraz ma charakter publiczny.

36 Kontrola P/14/044 – Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności.

37 Kontrola P/18/037 – Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw.

38 Kontrola P/14/016 – Wykonywanie wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego przez urzędy skarbowe i izby celne.

39 Wyrok TK z 20 stycznia 2015 r., K 39/12 (OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 2).

40 O czym szerzej: M. Taraszkiewicz, *Prawne regulacje neutralności politycznej służby cywilnej w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 219–238.

41 A. Bień-Kacała, *Problematyka partii politycznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Toruńskie Studia

Przeanalizować również należy zastosowanie mniej inwazyjnego środka w postaci dostępu nie do oryginalnych danych źródłowych, ale do danych zanonimizowanych. Celem kontroli jest ocena realizacji obowiązków władzy publicznej, a wystąpienia pokontrolne NIK przyczynić się mogą do dynamicznego podnoszenia standardu ochrony na gruncie art. 35 Konstytucji RP. Celu tego nie da się osiągnąć z zastosowaniem mniej dolegliwego ograniczenia autonomii informacyjnej albo bez jego wprowadzania.

Dostęp wyłącznie do danych zanonimizowanych ograniczałby kontrolę do oceny wyłącznie formalnej, uniemożliwiając przeprowadzenie kluczowej dla działalności NIK oceny merytorycznej. Stwarzałoby to również konieczność realizacji wyłącznie kontroli planowych, by dać czas jednostce kontrolowanej na odpowiednie przygotowanie danych przy jednoczesnym braku możliwości zweryfikowania prawdziwości lub poprawności zanonimizowanych i zagregowanych danych. To kontro-

Polsko-Włoskie XII – Studi Polacco-Italiani di Toruń” 2016, t. 12, s. 29.

lowany miałby *de facto* decydujący wpływ na przebieg czynności i na zakres badań kontrolnych.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, stwierdzić należy, że dane ujawniające pochodzenie rasowe, etniczne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, o stanie zdrowia, dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym mają charakter przydatny do realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji NIK; dane te są niezbędne do prawidłowości realizacji kontroli, przy czym celu tego nie można osiągnąć środkami mniej inwazyjnymi.

Organy władzy publicznej nie powinny przetwarzać danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym⁴². Dodatkowo zgodnie z zasadą autonomii informacyjnej oraz zasadą równości nie mogą one realizować zadań własnych



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 jej celów.

lub zleconych, przyjmując takie kryteria. W związku z tym użyteczność tych danych w ocenie sposobu wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w zakresie wykorzystania mienia publicznego oraz obowiązków finansowych na rzecz państwa jest wątpliwa, a w konsekwencji nie jest przydatna w świetle konstytucyjnego i ustawowego zakresu dopuszczalnej kontroli. Konkludując, dostęp do takich danych naruszałby, po pierwsze, zasadę proporcjonalności (poprawność kontroli można osiągnąć mniej inwazyjnymi środkami, dane te nie mają charakteru niezbędnego dla procesu kontrolnego) oraz, po drugie, istotę prawa do prywatności.

42 Wyrok TK z 30 lipca 2014 r., K 23/11 (OTK-A 2014/7/80).

4. Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że ograniczenie prawa do prywatności w związku z postępowaniem kontrolnym NIK jest co do zasady zgodne z klauzulą limitacyjną wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wyjątek od tej zasady stanowią szczególne dane osobowe ujawniające poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym.

Mimo jednak, że dostęp do pozostałych danych, w tym również do danych wrażliwych, jest możliwy w trakcie postępowania kontrolnego, to nie ma on charakteru dowolnego i nieograniczonego. Spełniać musi przesłankę proporcjonalności i adekwatności. 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 jej celów⁴³.

W trakcie procedury kontrolnej NIK wiele czynników gwarantuje zachowanie proporcjonalności *sensu stricto* – tj. by nie wywoływać uszczerbku w zakresie praw i wolności konstytucyjnych nadmiernego w stosunku do korzyści wynikających z wprowadzenia regulacji⁴⁴. Wśród nich wymienić można: gwarancje proceduralne i techniczne bezpiecznego przetwarzania danych osobowych; dane zebrane w czasie kontroli nie stanowią informacji publicznej i nie mogą być w tym

43 E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Przetwarzanie danych osobowych*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 6, s. 10.

44 K. Grzybowski, *Autonomia informacyjna jednostki a zgoda na przetwarzanie przez pracodawcę danych osobowych*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6, s. 54.

trybie udostępniane; szczególny status gwarantujący apolityczność i bezstronność kontrolera NIK⁴⁵; istotę tajemnicy kontrolerskiej⁴⁶; ograniczenie dostępu w zakresie przedmiotowym określonym w programie lub tematyce kontroli oraz niezbędnym do przeprowadzenia kontroli⁴⁷; rozproszony lub lokalny system przetwarzania tych danych. Dostęp do danych regulowany jest dodatkowo zarządzeniami Prezesa NIK w sprawie wprowadzenia w Najwyższej Izbie Kontroli polityki bezpieczeństwa danych osobowych⁴⁸.

Konstytucyjna ochrona prywatności stanowi jeden z podstawowych elementów aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Obecnie, w związku z postępującymi możliwościami agregacji i przetwarzania danych osobowych kwestia ochrony prawa do prywatności staje się kwestią newralgiczną dla zapewnienia wolności i swobody jednostki. Wolność ta ulega ograniczeniu, gdy dostęp do danych jest niezbędny do prawidłowego toku kontroli NIK, a pośrednio do sprawowania nadzoru nad działaniem administracji rządowej przez Sejm⁴⁹. Standardy wypracowane w ramach ustawodawstwa oraz orzecznictwa TK pozwalają na zachowanie odpowiedniego balansu pomiędzy interesem publicznym a prywatnym. Z elementów tych dosyć wyraźnie wyłaniają się mechanizmy i instrumenty prawne stanowiące zarazem gwarancje oraz formy kontroli przestrzegania zasady demokratycznego państwa prawnego, gdyż znajdują się z nią w pełnej symbiozie⁵⁰.

Bibliografia

Banaszak B., *Prawne znaczenie preambuły do Konstytucji RP z 1997 roku*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona*

45 Art. 74 ust. 1 i art. 75 oraz art. 31 ust. 1 ustawy o NIK.

46 Art. 73 ust. 1 ustawy o NIK.

47 Art. 30 ust. 4 pkt 4 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 96.

48 Zarządzenie nr 21/2022 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25 lutego 2022 r.

49 K. Kaleta, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 39/12*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2013, nr 2, s. 274–312.

50 V. Serzhanova, E. Krzysztofik, *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej*, w: *Dookoła Wojtek...*, s. 178.

Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 49–56.

Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011.

Bień-Kacała A., *Problematyka partii politycznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie XII – Studi Polacco-Italiani di Toruń XII” 2016, t. 12, s. 25–41.

Cooley T.M., *A Treatise on the Law of Torts or the Wrongs Which Arise Independent of Contract*, Chicago 1879.

Garlicki L., Art. 31, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

Grzybowski K., *Autonomia informacyjna jednostki a zgoda na przetwarzanie przez pracodawcę danych osobowych*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6, s. 47–67.

Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011.

Jarzęcka-Siwik E., *Etyka zawodowa kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 6, s. 25–34.

Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1, s. 27–46.

Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Przetwarzanie danych osobowych*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 6, s. 8–26.

Kaleta K., *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 39/12*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2013, nr 2, s. 274–313.

Kwiatkowski K., *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 2, s. 8–13.

Leśniak N., *Granice ingerencji w sferę praw i wolności jednostki ze względu na konstytucyjną przesłankę „ochrony środowiska”*, w: *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, Wrocław 2013, s. 281–290.

Łabno A., *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 693–709.

Marmor A., *What Is the Right to Privacy?*, „USC Law Legal Studies” 2014, nr 14–13, s. 1–24.

Murat L., *Naczelność Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3, s. 61–79.

Padrak R., *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012.

Puwalski M., *Prawo do prywatności osób publicznych*, Toruń 2003.

Rachels J., *Why Privacy Is Important*, „Philosophy and Public Affairs” 1975, nr 4, s. 323–333.

Rzucidło J., *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jed-*

- nostki w polskim porządku prawnym, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 153–175.
- Serzhanova V., Krzysztofik E., *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 175–186.
- Sieńczyło-Chlabicz J., *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę. Analiza cywilnoprawna*, Kraków 2006.
- Sobczyk P., *Sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego jako zasada konstytucyjna w wybranych tezach Trybunału Konstytucyjnego*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2018, nr 44, s. 1–5.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Taraszkiewicz M., *Prawne regulacje neutralności politycznej służby cywilnej w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 219–239.
- Warren E., Brandeis V., *The Right to Privacy*, „Harvard Law Review” 1890, t. 4, nr 5, s. 193–220.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.