



PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

Warszawa,

sygn.: DPNT.413.32.2025

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki

Szanowny Panie Ministrze,

działając na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹ **zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą i wnioskiem o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu rewizję funkcjonującego obecnie modelu powszechnej dostępności danych osobowych osób fizycznych będących przedsiębiorcami zamieszczonych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).**

CEIDG ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania obrotu gospodarczego, w tym dla zapewnienia zarówno efektywności, stabilności, jak i transparentności procesów gospodarczych. Nie ulega wątpliwości, że rejestr ten zawiera dane osobowe osób fizycznych – przedsiębiorców. Podmioty danych, osoby prowadzące działalność gospodarczą objęte ochroną prawną na podstawie przepisów rozporządzenia 2016/679² co do zasady nie mogą zostać jej pozbawione mocą przepisów prawa krajowego. Bez wątpienia **niezbędne jest pogodzenie realizacji kilku praw konstytucyjnych, prawa do ochrony autonomii informacyjnej jednostki w**

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.).

zakresie koniecznym dla realizacji i funkcjonowania w obrocie gospodarczym, ale i jawności życia gospodarczego. Prawa i wolności wszystkich osób, w tym także tych, których dane osobowe stają się powszechnie dostępne w prowadzonych publicznie rejestrach, wymagają respektowania – zarówno w perspektywie gwarancji zapewnianych przez rozporządzenie 2016/679, jak i Konstytucję RP oraz Kartę Praw Podstawowych UE³.

Realizacja słuszných celów funkcjonowania CEIDG, takich jak zapewnienie przejrzystości procesów społeczno-gospodarczych, wymaga pogodzenia z prawami i wolnościami osób fizycznych, których dane są jawne w rejestrze. **Regulacje prawne będące podstawą takiego rozwiązania powinny zatem spełniać kryterium proporcjonalności.** Ingerencja w konstytucyjnie chronione prawa jednostki, takie jak prawo do prywatności i prawo do autonomii informacyjnej osoby fizycznej, powinna być ważona i adekwatna do realizowanych celów. Dane powinny być jawne jedynie w zakresie niezbędnym w stosunku do realizowanego interesu publicznego. W przepisach prawa należy z jednej strony zapewnić skuteczną realizację zadania i celu publicznego, z drugiej zaś minimalizować zagrożenia dla praw i wolności jednostek (obywateli).

CEIDG stanowi zbiór wyjątkowo zróżnicowany co do rodzajów podmiotów, które podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru. Obecnie funkcjonujący model nie różnicuje natomiast obowiązku wpisu ze względu na charakterystykę wykonywanej działalności, jej skalę czy rodzaj. Zakłada jednocześnie powszechną i obligatoryjną jawność danych wszystkich ewidencjonowanych przedsiębiorców, takich jak: imię i nazwisko, numer REGON, NIP, adres do doręczeń, adres do doręczeń elektronicznych, adres stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej. Ustawa pozostawia przedsiębiorcy dobrowolność jedynie w zakresie ujawnienia w CEIDG danych kontaktowych, jak np. adres poczty elektronicznej, adres strony internetowej, numer telefonu⁴.

Funkcjonujący model nie uległ zasadniczym zmianom od początku funkcjonowania rejestru, a więc od 2011 roku. **Tymczasem szybkemu postępowi technologicznemu towarzyszy nieustanny rozwój procesów i metod przetwarzania danych osobowych. Pojawiły się nowe ryzyka związane z wykorzystywaniem danych osobowych pobieranych z CEIDG niezgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem.** Z upływem czasu zagrożenia te przybierać będą na sile. Organ nadzorczy zauważa narastającą tendencję do podejmowania prób zautomatyzowanego pobierania danych z publicznych rejestrów, w celu łączenia ich z innymi danymi, profilowania, śledzenia, czy też dalszego wykorzystywania w różnych zamiarach, także z zastosowaniem algorytmów sztucznej inteligencji (AI).

³ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 września 2023 r. o sygn. akt III OSK 2538/21.

⁴ Zob. art. 43 ust. 1, art. 45 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2022 r. poz. 541) – dalej jako „ustawa o CEIDG”.

W tym kontekście należy odnieść się do stanowiska Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wyrażonego w wyroku z 22 listopada 2022 r. w sprawie C-37/20⁵, który dotyczy uzyskiwania danych z krajowych rejestrów beneficjentów rzeczywistych. W ocenie TSUE publiczny dostęp do informacji z rejestru może stanowić poważną ingerencję w prawa podstawowe do ochrony prywatności oraz danych osobowych (art. 7 i art. 8 ust. 1 i 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej), podkreślając, że w przypadku zastosowania publicznego rejestru „informacje te są wówczas dostępne dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób tak, że takie przetwarzanie danych osobowych może umożliwić swobodny dostęp do tych informacji również osobom, które ze względów niezwiązanych z celem realizowanym przez ten środek dążą do uzyskania informacji (...). Potencjalnie poważne konsekwencje dla zainteresowanych osób wynikające z ewentualnego niewłaściwego wykorzystania ich danych osobowych powoduje fakt, że po ich publicznym udostępnieniu dane te mogą być nie tylko swobodnie przeglądane, ale także przechowywane i rozpowszechniane, a w przypadku takiego kolejnego przetwarzania trudniejsza, a nawet iluzoryczna staje się dla tych osób skuteczna obrona przed niewłaściwym wykorzystaniem”.

Podobne obawy wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 590/21, dotyczącym pozyskiwania danych z rejestru PESEL przez komorników sądowych. Przyjęcie bezwzrostowego trybu dostępu do danych z rejestru – możliwość pobierania ich bezpośrednio ze strony internetowej – generuje ryzyko braku kontroli nad faktycznymi powodami pobrania danych oraz w jaki sposób i do jakich celów będą one wykorzystywane.

Przyjęcie modelu jawności rejestru publicznego, w którym zawarte są dane osobowe powinno być poprzedzone zarówno rzeczowym wykazaniem z jakich względów taki model uznano za konieczny, jak również wszechstronną i wnikliwą analizą szeregu ryzyk dla ochrony danych osobowych. Analiza ta powinna mieć charakter dynamiczny i podlegać regularnemu przeglądowi. Nowe zagrożenia dla praw i wolności podmiotów danych implikują konieczność dokonywania przeglądu obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych szczególnie pod względem ich skuteczności i adekwatności.

Zasadniczym problemem dostrzeganym przez organ nadzorczy jest fakt, że w przypadku wielu przedsiębiorców adres prowadzenia działalności gospodarczej jest jednocześnie adresem zamieszkania lub stałego pobytu – mieszkaniem albo domem rodzinnym. Ta okoliczność powoduje szereg zagrożeń dla możliwości prowadzenia w sposób niezakłócony życia prywatnego i rodzinnego, począwszy od kierowania natarczywego marketingu, przez profilowanie, rozpowszechnianie informacji w sieci, po nachodzenie, szykanowanie, a w niektórych przypadkach kierowanie gróźb, zniewag, uporczywe nękanie czy inne działania przestępcze. Zagrożenia te pozostają szczególnie istotne w przypadku przedsiębiorców, którzy ze względu na rodzaj

⁵ Zob. także: wyrok TSUE z 7 grudnia 2023 r., C-634/21.

prowadzonej działalności, czy piastowanie określonych funkcji społecznych mogą być szczególnie narażani na tego rodzaju niebezpieczne zachowania, jak np. lekarze, psycholodzy, publicyści, mediatorzy, audytorzy, księgowi, pośrednicy nieruchomości, terapeuci i inni.

Do Prezesa UODO dociera wiele sygnałów od różnych środowisk, wskazujących na liczne negatywne konsekwencje jakie może powodować obowiązujący obecnie model powszechnej jawności danych adresowych w CEIDG. Przykładem jednego z takich sygnałów jest skierowany w ostatnim czasie **apel Naczelnej Izby Lekarskiej, w którym wyrażono zaniepokojenie o bezpieczeństwo lekarzy i innych osób wykonujących zawody medyczne w związku z narastającymi wobec nich aktami agresji i przemocy**. Lekarze prowadzący indywidualną praktykę w miejscu zamieszkania również podlegają obowiązkowi wpisu do CEIDG, czego konsekwencją jest upublicznienie ich tożsamy z miejscem przyjmowania pacjentów, prywatnych danych adresowych.

W ocenie Prezesa UODO model powszechnej jawności danych osobowych przedsiębiorców podlegających wpisowi do CEIDG wymaga rewizji z punktu widzenia celów dla jakich dane osobowe są pozyskiwane, przetwarzane i dalej wykorzystywane, w perspektywie ryzyk dla praw i wolności osób ewidencjonowanych. Zwłaszcza w kontekście zmieniających się ryzyk używania tych danych w celach innych niż pierwotnych i przewidzianych przez prawo. **Szczególnej rozwadze należy poddać przypadki, gdy adres prowadzonej działalności jest tożsamy z adresem zamieszkania przedsiębiorcy – osoby fizycznej.**

Przeanalizowania wymaga, czy w takich sytuacjach powinna zostać zapewniona możliwość ograniczenia powszechności dostępu do danych adresowych, np. poprzez wprowadzenie możliwości zastrzeżenia danych przez przedsiębiorcę, czy też poprzez wprowadzenie dobrowolności ich ujawniania, podobnie jak ma to miejsce obecnie w przypadku danych kontaktowych jak adres e-mail czy numer telefonu. Innym rozwiązaniem może być też wprowadzenie trybu wnioskowego dostępu do danych adresowych – ograniczenia dostępu jedynie do podmiotów formalnie występujących o udostępnienie danych, przynajmniej w przypadku przedsiębiorców prowadzących określony rodzaj działalności.

Ponadto Prezes UODO zwraca uwagę, że dane osobowe przedsiębiorcy pozostają jawne także po zawieszeniu, jak i po zakończeniu prowadzenia działalności – dane ulegają usunięciu po upływie 10 lat od wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru⁶. Konieczność przechowywania danych w CEIDG po zakończeniu działalności jest zrozumiała ze względu na potrzebę zapewnienia stabilności obrotu gospodarczego. Informacje o byłym przedsiębiorcy mogą być niezbędne w celu np. dochodzenia roszczeń cywilnych w związku zakończoną działalnością. Pod rozwagę należy jednak poddać czy dla zapewnienia tego rodzaju celów konieczne jest zachowanie pełnej

⁶ Zob. art. 49 ustawy o CEIDG.

jawności i powszechności dostępu do wszystkich danych byłego przedsiębiorcy – na tych samych zasadach co w przypadku przedsiębiorcy aktualnie prowadzącego działalność i to przez okres kolejnych 10 lat. Należy rozważyć, czy dostęp do danych osobowych byłego przedsiębiorcy nie powinien zostać stosownie ograniczony, np. poprzez dostęp w trybie wnioskowym, a zatem z przyjęciem rozwiązania wymagającego wskazania co najmniej interesu faktycznego lub też prawnego. W ocenie organu nadzorczego wymagane jest wypracowanie regulacji prawnych zapewniających zachowanie balansu pomiędzy zapewnieniem możliwości realizacji zadań jakim służy powszechna dostępność danych w CEIDG a respektowaniem prywatnego życia osoby niebędącej już przedsiębiorcą. Osoba, która nie pełni już aktywnej roli w obrocie gospodarczym, powinna mieć zapewnione prawo do bycia pozostawionym w spokoju. Zaproponowane mechanizmy mogłyby znacznie ograniczyć negatywne zjawiska, począwszy od nękania marketingu, po *scraping*⁷ i kradzieże tożsamości.

Wymagane jest przeprowadzenie analizy obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych, celem ustanowienia gradacji dostępu do danych, możliwych regulacji zaradczych uwzględniających zagrożenia dla praw i wolności jednostki. Osiągnięciu takich celów służy przeprowadzenie **tzew. testu prywatności**, uwzględniającego przede wszystkim **ocenę skutków dla ochrony danych** (DPIA) określoną w art. 35 ust. 1 i 10 rozporządzenia 2016/679. W przypadku rejestru publicznego jakim jest CEIDG, w którym przetwarzane są dane osobowe na skalę masową, a znaczna część z nich podlega upowszechnieniu, przeprowadzenie DPIA jest nieodzowne. Wysoce wskazane jest, aby DPIA przeprowadzona była na poziomie legislacyjnym, tj. na etapie tworzenia czy nowelizacji regulacji, przez ustawodawcę wprowadzającego konkretne rozwiązania prawne. Zauważyć przy tym trzeba, że szczegółowe zagadnienia związane z przeprowadzaniem testu prywatności na etapie ustawodawczym zawarto w wystąpieniu Prezesa UODO z 14 lutego 2025 r. skierowanym do Przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów⁸.

Podsumowując wskazać zatem trzeba, że **Prezes UODO dostrzega istotę wartości jaką jest zapewnienie funkcjonowania CEIDG i nie kwestionuje racji i celów, które legły u podstaw stworzenia rejestru. Jednakże, w jego ocenie, uproszczony model funkcjonowania rejestru, zakładający powszechny dostęp do danych osobowych wszystkich przedsiębiorców, bez gradacji tego dostępu jest niewystarczający i obecnie nie realizuje w pełni zasad celowości i proporcjonalności.** Regulacje prawne powinny przewidywać mechanizmy ochrony, zwłaszcza mikro i małych przedsiębiorców prowadzących działalność w miejscu zamieszkania czy przedsiębiorców, którzy zaprzestali działalności. Ujawnienie danych

⁷ Zob. zagrożenia związane z zautomatyzowanym pozyskiwaniem danych na dużą skalę na przykładzie funkcjonowania CEIDG: <https://uodo.gov.pl/pl/138/2827> oraz systemu dostępu do informacji z ksiąg wieczystych: <https://uodo.gov.pl/pl/138/3402>.

⁸ Treść wystąpienia w załączniku.

adresowych w takich przypadkach może być bowiem nadmiernie dotkliwe, w stosunku do potrzeb wynikających z realizowanego zadania publicznego.

Przepisy powinny być regularnie oceniane i uaktualniane pod względem zmieniających się wyzwań oraz nowych zagrożeń w perspektywie ochrony danych osobowych. Wyrażam nadzieję, że w drodze przemyślanej regulacji ustawowej możliwe jest wprowadzenie rozwiązań prawnych, które z jednej strony nie będą zaburzałyby pewności i efektywności obrotu gospodarczego, z drugiej natomiast zapewnią stosowne środki gwarantujące zachowanie prawa do prywatności osób prowadzących działalność gospodarczą.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych deklaruje gotowość do podjęcia dyskusji co do konkretnych propozycji rozwiązań prawnych w związku z przedstawionymi powyżej zagadnieniami, oferując eksperckie wsparcie Urzędu przy wypracowywaniu konkretnych przepisów.

W świetle przedstawionej powyżej argumentacji uprzejmie proszę Pana Ministra o odniesienie się do tego wystąpienia na piśmie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Łączę wyrazy szacunku

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych

Załącznik 1:

Wystąpienie Prezesa UODO z 14 lutego 2025 r. o sygn. DOL.413.15.2024 dotyczące oceny skutków dla ochrony danych.