



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24. 06. 2014 r.

IV.520.2.2014.BB

Pan
Marek Biernacki
Minister Sprawiedliwości
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

W skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich sygnalizowany jest problem właściwej ochrony danych osobowych w systemie elektronicznej księgi wieczystej. Osoby, których roszczenia i prawa wpisane są do księgi wieczystej, wskazują, że nieuniknioną konsekwencją ujawnienia ich roszczeń jest jednocześnie upublicznienie danych osobowych tych osób, takich jak numer PESEL czy też imiona rodziców.

Zakres informacji ujawnianych w księgach wieczystych prowadzonych w systemie elektronicznym określa obecnie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym (Dz. U. poz. 1411); w świetle przepisów rozporządzenia, ujawnienie w księdze wieczystej numeru PESEL oraz imion rodziców uprawnionego następuje w przypadku właściciela (§ 35 pkt 5 lit. f – h), osoby uprawnionej według treści prawa lub roszczenia wpisanego do działu II księgi lub osoby, której roszczenie zostało przez wpis ostrzeżenia w tym dziale zabezpieczone (§ 47 pkt 2) wierzyciela hipotecznego lub administratora hipoteki (§ 53 pkt 2). Należy także podkreślić, że informacje te są dostępne dla każdej osoby przeglądającej księgę za pomocą systemu teleinformatycznego.

Niezależnie od faktu, że zakres tych informacji jest szerszy niż informacje ujawniane w dotychczas prowadzonych księgach wieczystych w formie analogowej (por. § 41 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów: Dz. U. nr 102, poz. 1122 ze zmian.), to istotna jest także możliwość swobodnego dostępu do tych danych przez każdą osobę, która korzysta z internetu; czym innym jest bowiem dostępność księgi wieczystej w budynku sądu, na wyraźne życzenie osoby tam przebywającej, która zwykle jest zainteresowana wyłącznie stanem prawnym nieruchomości, a czym innym – powszechna dostępność tych danych dla każdej osoby, która zna numer księgi wieczystej nieruchomości, i może ją przeglądać z dowolnego miejsca.

Oczywistym jest, że zasada jawności ksiąg wieczystych, przewidziana przez art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r., nr 707 ze zmian., dalej: u.k.w.h.) wymaga, aby treść księgi pozwalała zidentyfikować osoby uprawnione i zobowiązane z tytułu roszczeń i praw ujawnionych w księdze. Właśnie jawność tych praw wspiera ich rzeczywistą skuteczność *erga omnes*, bądź – jak w przypadku roszczeń z art. 16 u.k.w.h. – wzmacnia ich ochronę. Bez możliwości właściwej identyfikacji podmiotów uprawnionych i zobowiązanych, zagrożone byłyby prawne i gospodarcze funkcje systemu ksiąg wieczystych. Jednak pojawia się pytanie, czy obecna regulacja nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w prywatność osób fizycznych.

W tym miejscu warto też wskazać na niekonsekwencję ustawodawcy, który limituje dostęp do danych osobowych gromadzonych w zbiorze PESEL: art. 44 h ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t. jedn.: Dz. U. z 2006 r., nr 139, poz. 993 ze zmian.) wymienia organy państwowe i organizacje, którym udostępnia się te dane; jeśli chodzi o podmioty prywatne, to - zgodnie z art. 44 h ust. 2 ustawy – dane z systemu PESEL są udostępniane:

- 1) osobom i jednostkom organizacyjnym - jeżeli wykażą w tym interes prawny;
- 2) jednostkom organizacyjnym - jeżeli po ich wykorzystaniu w celach badawczych, statystycznych lub badania opinii publicznej dane te zostaną poddane takiej modyfikacji, która nie pozwoli na ustalenie tożsamości osób, których dane dotyczą;
- 3) innym osobom i podmiotom - jeżeli uwiarygodnią one interes faktyczny w otrzymaniu danych i za zgodą osób, których dane dotyczą.

Ustawa o ewidencji ludności przewiduje także określony tryb administracyjny, obowiązujący w postępowaniu o udostępnienie danych (por. art. 44 i ustawy).

Jednocześnie numer PESEL oraz pewne dane osobowe gromadzone w systemie informatycznym ksiąg wieczystych są ujawniane w innym kontekście: i tak np. znajomość numeru księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste pozwala na ustalenie danych osobowych wszystkich współużytkowników wieczystych, np. właścicieli lokali w budynku posadowionym na tej nieruchomości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje wątpliwość, czy rzeczywiście powszechna dostępność danych wymienionych w § 35 pkt 5 lit. f – h rozporządzenia z dnia 21 listopada 2013 r. jest konieczna dla zapewnienia właściwej funkcji ksiąg wieczystych. Zintegrowany system elektronicznej księgi wieczystej nie powinien prowadzić do tego, aby standard ochrony prywatności jednostki uległ obniżeniu.

Co więcej, analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że mogą one pozostawać w sprzeczności z normami Konstytucji RP. Należy bowiem zauważyć, że owa powszechna dostępność danych stanowi istotne ograniczenie tzw. autonomii informacyjnej jednostki, gwarantowanej m. in. przez art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, która stanowi jednocześnie istotny element składowy prawa do prywatności, chronionego przez art. 47 Konstytucji RP (por. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08). W kontekście wymogów dopuszczalnego ograniczenia praw i wolności, przewidzianego przez 31 ust. 3 Konstytucji RP należy zauważyć, że ograniczenie to następuje na poziomie aktu podustawowego.

Jeśli jednak dopuścimy, że unormowanie pewnych materii – stanowiących tylko „techniczny” fragment przewidzianego zasadniczo przez ustawę ograniczenia praw i wolności – może nastąpić na poziomie rozporządzenia, to pojawia się kolejna wątpliwość: wydaje się, że omawiane rozporządzenie nie zostało wydane na podstawie upoważnienia, które jest zgodne z wymogami określonymi przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten wymaga szczegółowego określenia w ustawie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytycznych dotyczących treści aktu.

Tymczasem rozporządzenie z dnia 21 listopada 2013 r. stanowi wykonanie delegacji z art. 25¹ ust. 2 u.k.w.h., zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, sposób zakładania oraz prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym, uwzględniając strukturę księgi wieczystej określoną w art. 25. Z kolei art. 25 u.k.w.h. odnosi się wyłącznie do struktury księgi: przepis wymienia – *verba legis* – wpisy dotyczące własności i użytkowania wieczystego, wpisy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych (w tym hipotek), a

także wpisy dotyczące osoby, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu – nie wskazując, jaki zakres danych obejmują te wpisy. Na podstawie przywołanych przepisów ustawy nie sposób zatem określić zakresu danych osobowych, których ujawnienie będzie możliwe na podstawie rozporządzenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie rozważano kwestię, czy ograniczenie praw i wolności obywatelskich może nastąpić w akcie podustawowym, a ściślej – w formie odpowiednio „umocowanego” przepisu rozporządzenia.

I tak np. w wyroku z dnia 19 maja 1998 r. (sygn. U 5/97) – rozważając właśnie możliwość ograniczenia prawa do prywatności – Trybunał stwierdził, że „w odniesieniu do sfery praw i wolności człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy rozumieć dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw” (analogicznie w wyroku z dnia 30 stycznia 2006 r., sygn. SK 39/04). Podobnie, w wyroku z dnia 11 maja 1999 r. (sygn. P 9/98) wskazano, że „sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, od której przewiduje się odstępstwa na rzecz konstytucyjnie dopuszczalnej ingerencji ustawowej. Nie może jednak być regulowana w aktach podustawowych (...). Zasada zupełności ustawy nie może tu doznawać wyjątków (...) Trybunał Konstytucyjny uważa, że w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję, unormowanie ustawowe cechować musi zupełność” (zob. także wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P 10/99).

Z kolei w wyroku z 25 maja 1998 r. (sygn. U 19/97) mówi się o konieczności „umieszczenia bezpośrednio w ustawie wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej”, co sugeruje możliwość pozostawienia innych elementów do uregulowania na poziomie rozporządzenia. „Ustawa musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć konkretny zarys (kontur) tego ograniczenia.” Pozostałe elementy treści normy ograniczającej mogą zostać zawarte w rozporządzeniu (wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98).

Natomiast w wyroku z dnia 10 kwietnia 2001 r. (sygn. U 7/00) Trybunał podkreślił, że „wymaganie zupełności ustawowej regulacji ograniczeń praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym powinno być egzekwowane z pełnym rygoryzmem (...). W przeciwnym bowiem razie wprowadzenie przez konstytucję dodatkowego wymagania, iż pewne materie

mogą być regulowane 'tylko w drodze ustawy' byłoby pozbawione znaczenia prawnego" (analogicznie w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05).

Na tle powyższych poglądów Trybunału wątpliwości budzi zatem już sama możliwość przekazania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do wytyczenia zakresu ingerencji w prywatność (tzn. kompetencji do szczegółowego wskazania danych, które może gromadzić i udostępniać organ państwowy). Prawa przewidziane w art. 51 oraz art. 47 Konstytucji mają charakter osobisty, tak więc wymaganie ustawowej regulacji ograniczeń „powinno być egzekwowane z pełnym rygoryzmem”.

Nawet jednak przyjmując bardziej liberalną koncepcję, dopuszczającą możliwość delegacji określonej materii normy do rozporządzenia, to kwestionowana regulacja ustawowa i tak nie zawiera nawet „konturu” (podstawowych elementów) ograniczenia prawa do prywatności.

Nie ulega wątpliwości, że przepis art. 25¹ ust. 2 u.k.w.h. nie zawiera żadnych kryteriów, według których Minister Sprawiedliwości ma wskazać zakres danych osobowych niezbędnych dla celów prowadzenia ksiąg wieczystych. Nie można także uznać, że całokształt regulacji ustawy o księgach wieczystych i hipotece „tworzy ramy treściowe o stopniu precyzji wystarczającym dla uznania, że uczyniono zadość obowiązkowi sformułowania wytycznych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2001 r., sygn. K 21/00).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, skargi obywateli na zbyt szeroką dostępność danych osobowych w ramach systemu ksiąg prowadzonych w systemie elektronicznym należy uznać za uzasadnione – wydaje się bowiem, że ustawa pozostawiła zbyt wielką swobodę regulacyjną organowi wykonawczemu. To z kolei spowodowało, że niejasny pozostaje cel i zasadność gromadzenia i ujawniania konkretnych danych osobowych osób, których prawa i roszczenia ujawnione są w księgach wieczystych.


Projektując kształt przyszłych rozwiązań legislacyjnych należy mieć na względzie, że informacja o numerze PESEL i inne dane osobowe w niektórych wypadkach są niezbędne dla prawidłowego obrotu prawnego – jednak pozostaje także pytanie, czy rzeczywiście konieczny jest powszechny dostęp do tych danych. Wydaje się, że można rozważyć przyjęcie dostępu ograniczonego, który byłby ukształtowany np. w analogiczny sposób do przewidzianego obecnie przez art. 36⁴ ust. 8 u.k.w.h. zezwolenia na wielokrotne, nieograniczone w czasie wyszukiwanie ksiąg wieczystych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych. Notariusz czy komornik, a także np. sądy mogłyby uzyskać dostęp do szczegółowych danych osobowych podmio-

tów wpisanych do księgi wieczystej. Dostęp innych osób (np. stron czynności notarialnej) byłby wówczas pośredni, i warunkowany konkretnym interesem prawnym bądź faktycznym, związanym z uzyskaniem tych danych. Oczywiście, pewne podstawowe dane osobowe (imię i nazwisko uprawnionego) powinny być dostępne powszechnie, jednak nie ma przeszkód, aby inne informacje na temat tych osób były reglamentowane.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn.: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska co do przedstawionych przez Rzecznika problemów na tle funkcjonowania Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych.

z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Prezesa Rady Ministrów