



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Zasady udostępniania danych zawartych w księgach
wieczystych w kontekście rozwiązań prawa krajowego
i prawa europejskiego – analiza komparatystyczna,
uwagi *de lege lata* i wnioski *de lege ferenda*

Olga Legat, Maciej Orkus



Prawo prywatne

Warszawa 2019

Spis treści

I. Uwagi wstępne	5
II. Numer księgi wieczystej jako dana osobowa	7
III. Możliwe do zastosowania podstawy prawne przetwarzania danych	8
A. Przetwarzanie na podstawie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze	11
B. Przetwarzanie danych na podstawie realizacji zadań w interesie publicznym	13
C. Podsumowanie częściowe	15
IV. Zakres danych zawartych w geoportalu	15
A. Skutki udostępnienia w geoportalu numerów ksiąg wieczystych	16
B. Ważenie interesów	18
C. Wytyczne Grupy Roboczej art. 29	21
D. Konieczność oceny skutków przetwarzania dla ochrony danych	23
V. Udostępnianie danych osobowych zawartych w księgach wieczystych w innych krajach europejskich	24
A. Anglia i Walia	25
B. Austria	25
C. Niemcy	26
D. Szwecja	27
E. Hiszpania	27
F. Podsumowanie częściowe	27
VI. Podsumowanie	28
Bibliografia	32

I. Uwagi wstępne

Stosownie do treści art. 2 zd. 1 ustawy 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹ (dalej jako: **u.k.w.h.**) księgi wieczyste są jawne. W doktrynie rozróżnia się z reguły dwa rodzaje jawności: materialną (wiarygodność) i formalną (dostępność)².

Jawność materialna, która polega na tym, że księga wieczysta ujawnia stan prawny nieruchomości (także dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu³), dla której jest prowadzona⁴, wiąże się z dwoma rodzajami domniemań wynikających z art. 3 u.k.w.h. Zgodnie z ustępem 1 tego artykułu: „Domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym”, zaś ustęp 2 stanowi o domniemaniu, „że prawo wykreślone nie istnieje”. System zastosowanych domniemań gwarantuje brak jakiegokolwiek potrzeby poszukiwania stanu prawnego poza księgą wieczystą, gdyż księgi te są prowadzone w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości i stanowią – do czasu obalenia wynikających z nich domniemań – wyłączny dowód stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej⁵.

Jawność formalna to nic innego jak możliwość zapoznania się przez każdego z treścią dowolnej księgi wieczystej, choćby osobie tej nie przysługiwało żadne uprawnienie dotyczące mienia objętego tą księgą wieczystą. Ta kluczowa zasada instytucji ksiąg wieczystych realizuje się w dwóch aspektach.

Po pierwsze, daje możliwość uzyskiwania odpisów (zwykłych i zupełnych) ksiąg wieczystych, wyciągów z ksiąg wieczystych i zaświadczeń o zamknięciu ksiąg wieczystych.

Po drugie, umożliwia uczestnikom obrotu przeglądanie ksiąg wieczystych. Nie trzeba wykazywać się interesem prawnym, by móc zapoznać się z treścią poszczególnych działów

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1916.

² Por. J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste*, t. 1: *Komentarz do art. 1–10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Bydgoszcz 2013, art. 2, nb. 3.

³ Art. 1 ust. 3 u.k.w.h.

⁴ E. Bałań-Gonciarz, H. Ciepła, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, Warszawa 2011, LEX 2011 – komentarz, stan prawny: 1 listopada 2011 r., inne wydania (1), art. 3.

⁵ S. Rudnicki, *Polski system ksiąg wieczystych na tle regulacji państw europejskich-członków UE – zalety i wady tego systemu, ocena stanu obecnego i wnioski na przyszłość*, „Rejent”, r. 8, nr 6 (86) czerwiec 1998 r., s. 29.

księgi wieczystej, a jedynym warunkiem wystarczającym (nie koniecznym) jest dostęp do publicznej sieci teleinformatycznej (Internet) oraz znajomość numeru danej księgi wieczystej.

W myśl art. 25¹ ust. 1 u.k.w.h. obecnie wszystkie księgi wieczyste są zakładane i prowadzone w systemie teleinformatycznym⁶. Ponadto, jak wynika z ujawnionego na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości⁷ *Wykazu wydziałów ksiąg wieczystych, w których wdrożono system informatyczny* według stanu na 1 stycznia 2015 r., wszystkie księgi wieczyste są już dostępne w formie elektronicznej, tzn. opierają się na zapisach elektronicznych. Z uwagi na powyższe współcześnie przeglądanie ksiąg wieczystych odbywa się wyłącznie przez wywołanie na ekran monitora aktualnej albo zupełnej treści żądanej księgi wieczystej⁸, przy czym ze względu na bezpieczeństwo centralnej bazy danych ksiąg wieczystych (zwanej: cbdkw) Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych⁹ może ograniczyć możliwość przeglądania ksiąg wieczystych przez wskazanie maksymalnej liczby wniosków o przeglądanie ksiąg wieczystych kierowanych z jednej lokalizacji internetowej lub przedłużenie minimalnego czasu na udzielenie dostępu do księgi wieczystej. Przeglądanie nie wymaga uwierzytelnienia¹⁰, jest nieodpłatne oraz nieograniczone terytorialnie i czasowo, zaś warunkiem skorzystania z tej możliwości jest podanie numeru księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym¹¹. Sytuacja wygląda inaczej w odniesieniu do akt ksiąg wieczystych¹², albowiem w celu dokonania wglądu w akta danej księgi wieczystej niezbędne jest wykazanie interesu prawnego¹³. Wraz z momentem zapisania – w procesie migracji – treści elektronicznej księgi wieczystej w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych dotychczasowe (papierowe) księgi wieczyste stały się częścią akt ksiąg wieczystych¹⁴.

Jawność ksiąg wieczystych stanowi niezbędny warunek realizacji innej zasady – rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, która to zasada wynika z art. 5–9 u.k.w.h., albowiem nikt nie może zasłaniać się nieznaną stanem prawnego nieruchomości, w szczególności wpisów dokonanych w księgach wieczystych lub wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę¹⁵.

⁶ Por. T. Czech, *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, Warszawa 2014, opublikowano: LexisNexis 2014, komentarz do art. 1 u.k.w.h.

⁷ Źródło: <https://bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/ksiegi-wieczyste/download,2001,0.html>, dostęp: 27.02.2019 r.

⁸ § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych (Dz. U. z 2016 r., poz. 292).

⁹ Która, zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia, jest komórką organizacyjną Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹⁰ § 15 ust. 2 ww. rozporządzenia.

¹¹ Art. 36⁴ ust. 6 u.k.w.h.

¹² Zgodnie z treścią § 210 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2316), akta księgi wieczystej zakłada się z chwilą założenia księgi wieczystej. Stanowią one zbiór dokumentów będących podstawą wpisu w danych działach księgi wieczystej.

¹³ Zgodnie z treścią art. 36¹ ust. 2 u.k.w.h. akta ksiąg wieczystych może przeglądać także notariusz.

¹⁴ Art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (Dz. U. z 2003 r., poz. 42, nr 363).

¹⁵ Art. 2 u.k.w.h.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza związanego z jawnością formalną problemu możliwości udostępnienia zbioru danych ujawnionych w księgach wieczystych, obejmującego m.in. dane osobowe osób wpisanych do księgi wieczystej, innym podmiotom w celu ułatwienia i upowszechnienia dostępu do danych zawartych w księgach wieczystych. Badanie obejmuje opis istniejącego stanu prawnego w tym zakresie, a także ustalenie sposobów regulacji tej kwestii w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej, jako możliwych wzorów regulacji dla polskiego ustawodawcy.

II. Numer księgi wieczystej jako dana osobowa

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.¹⁶ („RODO”) stanowi nową regulację w zakresie ochrony danych osobowych. Dane osobowe, zgodnie z art. 4 pkt 1) RODO, to wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej. Są to dane, które mogą prowadzić do bezpośredniego, ale także pośredniego zidentyfikowania takiej osoby i obejmują także np. numery identyfikacyjne, dane o lokalizacji czy identyfikatory internetowe.

Zgodnie z art. 25 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, księgi wieczyste obejmują m.in. dane takie, jak: prawa związane z własnością (dział I), wpisy dotyczące własności i użytkowania wieczystego (dział II), wpisy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych i ograniczenia rozporządzania własnością czy użytkowaniem wieczystym (dział III) oraz hipotek (dział IV). Podmiotami, których dotyczą poszczególne prawa i obowiązki ujawnione w księgach wieczystych, mogą być osoby fizyczne. W takiej sytuacji dane zawarte w księdze wieczystej będą więc danymi osobowymi, gdyż będą dotyczyły zidentyfikowanej osoby fizycznej. Spośród całego zbioru danych, jaki stanowią księgi wieczyste w ogólności, część będzie stanowić dane osobowe, część zaś nie (gdy podmiotami praw będą osoby prawne lub ułomne osoby prawne, względnie Skarb Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego) – jednak ze względu na ilość danych zawartych w całym zbiorze rozdzielenie go na dwie części w praktyce wydaje się niemożliwe. Ochrona całości zbioru powinna więc spełniać wymogi dotyczące ochrony danych osobowych.

Poszczególne wpisy w księgach wieczystych mogą zawierać nie tylko informacje o imieniu, nazwisku właściciela, ale także potencjalnie o jego zobowiązaniach finansowych i podmiocie, który udzielił właścicielowi kredytu na zakup czy remont nieruchomości (na podstawie wpisów hipotek), relacji do właścicieli innych nieruchomości (na podstawie wpisów w dziale III) czy powierzchni zajmowanego mieszkania lub domu oraz adresie (dział I). Co prawda jedynie na podstawie wpisów w księdze wieczystej nie można ustalić, czy na pewno

¹⁶ Dz. Urz. UE. L z 2016 r., nr 119, s. 1.

właściciel zamieszkuje w nieruchomości, dla której prowadzona jest księga, ale często można domniemywać (np. w przypadku domów jednorodzinnych), że tak właśnie jest.

Dodatkowo księgi wieczyste zawierają dane osobowe innych osób niż tylko właściciel nieruchomości. Będą to wszelkie osoby fizyczne, których prawa są ujawnione w księdze – czy to jako hipoteka, czy jako ograniczone prawa rzeczowe w dziale III księgi. Wszystkie te informacje będą danymi o zidentyfikowanej osobie fizycznej. Ani bowiem względem właściciela, ani innych osób uprawnionych do nieruchomości nie jest konieczne wykorzystanie dodatkowych danych, aby ustalić ich tożsamość – informacje pozwalające na jednoznaczną identyfikację są już zawarte w księdze i dostępne nie tylko administratorowi, ale także każdej osobie, która uzyska dostęp do księgi za pomocą systemu teleinformatycznego prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości¹⁷. Powiązanie numeru księgi wieczystej z numerem działki powoduje, że sam numer działki może się okazać daną osobową, gdyż będzie prowadzi do identyfikacji określonej osoby fizycznej.

Sam fakt, że informacje ujawniane w księgach wieczystych stanowią dane osobowe, nie powoduje jeszcze, że nie mogą one zostać ujawnione. Udostępnianie czy ujawnianie jest jedną z możliwych operacji przetwarzania danych¹⁸ i zgodnie z art. 6 RODO jest dopuszczalne, jeśli można wskazać jedną w przewidzianych w art. 6 ust. 1 RODO podstaw prawnych przetwarzania¹⁹. Jeśli więc udostępnienie danych osobowych jest obowiązkiem prawnym administratora, wynikającym z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, to jest ono dopuszczalne, mimo że stanowi znaczną ingerencję w prawo podstawowe, jakim jest ochrona danych osobowych czy prawo do prywatności.

III. Możliwe do zastosowania podstawy prawne przetwarzania danych

Aby przetwarzanie, w tym upublicznianie danych osobowych było zgodne z prawem, konieczne jest wskazanie podstawy prawnej przetwarzania. W przypadku danych osobowych o charakterze „zwykłym” katalog możliwych przesłanek legalności przetwarzania zawiera art. 6 ust. 1 lit. a-f RODO.

Każda przesłanka legalności przetwarzania danych osobowych, poza przesłanką zgody, wymaga wykazania niezbędności przetwarzania dla osiągnięcia określonego celu. Oznacza to, że administrator każdorazowo musi dokonać oceny, czy ingerencja w sferę prywatności

¹⁷ Por. P. Litwiński, *Pojęcie danych osobowych w rozporządzeniu ogólnym o ochronie danych osobowych*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 3, s. 22.

¹⁸ Art. 4 pkt 2) RODO.

¹⁹ Ze względu na to, że w księgach wieczystych nie są ujawniane dane szczególnych kategorii (tzw. dane wrażliwe), w niniejszym opracowaniu nie poruszono kwestii dopuszczalności i zasad ich przetwarzania.

osoby, której dane dotyczą, jest w rzeczywistości konieczna: rzeczywista i racjonalna²⁰. Dane osobowe muszą być też adekwatne, stosowne i ograniczone do tego, co jest niezbędne z punktu widzenia celu, w którym są przetwarzane (motyw 39 RODO). Niezależnie więc od tego, jaka podstawa prawna zostanie wskazana jako uzasadniająca dopuszczalność przetwarzania danych osobowych, konieczne jest zastosowanie zasad minimalizacji danych, ograniczenia okresu i celu przetwarzania.

Dodatkowo w kontekście publicznego udostępniania danych osobowych przesłanka udostępnienia powinna być zbieżna z pierwotną przesłanką, na podstawie której dane osobowe zostały zebrane²¹.

W przypadku działań podejmowanych przez organy administracji publicznej powyższy katalog przesłanek legalizacyjnych jest zawężony zarówno przepisem art. 6 ust. 1 *in fine* RODO, jak i względami wyraźnego braku równowagi stron pomiędzy organem administracji a obywatelem.

Przesłanka przetwarzania danych osobowych w celach wynikających z prawnie uzasadnionych interesów administratora lub strony trzeciej jest wprost wyłączona przepisem art. 6 ust. 1 *in fine* RODO. Braku możliwości wykorzystania tej przesłanki można także upatrywać w normie art. 7 Konstytucji, który nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, która to zasada jest adresowana do wszelkich organów realizujących władzę publiczną²². Jeszcze wyraźniejszą normę w tym zakresie zawiera art. 51 ust. 1 Konstytucji, który odnosi się do wszelkich form przetwarzania danych, w tym ich udostępniania²³.

Jeżeli chodzi o przesłankę zgody na przetwarzanie danych osobowych, to nie jest ona co do zasady wyłączona z katalogu możliwych do zastosowania podstaw prawnych przetwarzania danych przez organ władzy publicznej²⁴. Niemniej jednak, zgodnie z motywem 43 RODO: „zgoda nie powinna stanowić ważnej podstawy przetwarzania danych osobowych w szczególnej sytuacji, w której istnieje brak równowagi między osobą, której dane dotyczą, a administratorem, w szczególności gdy administrator jest organem publicznym i jest mało prawdopodobne, by w tej konkretnej sytuacji zgodę wyrażono dobrowolnie we wszystkich przypadkach”. Unikanie wykorzystywania zgody do przetwarzania danych przez organy

²⁰ M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis, art. 6, nb 2.

²¹ Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse, przyjęta przez Grupę Roboczą art. 29 dnia 5 czerwca 2013 r. (WP 207), s. 12.

²² M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis, art. 7, nb 7.

²³ P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis, art. 6, nb 47.

²⁴ Wytyczne Grupy Roboczej art. 29 dotyczące zgody na mocy rozporządzenia 2016/679 przyjęte dnia 28 listopada 2017 r., ostatnio zmienione i przyjęte dnia 10 kwietnia 2018 r. (WP 259 rev. 01), s. 6–7.

władzy publicznej zaleca także Grupa Robocza art. 29²⁵, która sugeruje zastosowanie przez organy władzy w szczególności podstaw wymienionych w art. 6 ust. 1 lit. c oraz e RODO – czyli bądź w celu realizacji obowiązków prawnych administratora, bądź zadań w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej²⁶. Warto także zauważyć, że pozyskiwanie zgody na przetwarzanie danych osobowych jest procesem trudnym i czasochłonnym, a jednocześnie administrator musi zapewnić, aby zgodę można było w każdym czasie wycofać bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania dokonanego przed wycofaniem zgody²⁷. Zgoda jest więc niepewną przesłanką przetwarzania danych.

W świetle powyższych uwag należy wnioskować, że najczęściej możliwe do wykorzystania przez organ władzy publicznej podstawy przetwarzania zamykają się w katalogu czterech przesłanek:

1. Przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą przed zawarciem umowy (art. 6 ust. 1 lit. b RODO);
2. Przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c RODO);
3. Przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej (art. 6 ust. 1 lit. d RODO);
4. Przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. e RODO).

Z ochroną żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, mamy do czynienia wtedy, gdy przetwarzanie danych osobowych jest konieczne dla ochrony kwestii istotnych dla życia określonej osoby fizycznej. Ta przesłanka przetwarzania danych ma zastosowanie co do zasady tylko wtedy, gdy przetwarzania ewidentnie nie da się oprzeć na żadnej innej podstawie (motyw 46 RODO). Żywotne interesy osoby fizycznej oznaczają takie wartości, jak zdrowie czy życie, ale możliwe jest także ujęcie w ramach tej klauzuli generalnej interesów majątkowych²⁸.

Przesłanka przetwarzania danych w związku z wykonaniem lub przygotowaniem do zawarcia umowy może mieć zastosowanie wyłącznie do przetwarzania danych stron umowy²⁹. Nie można na niej opierać przetwarzania danych innych osób, które byłoby konieczne do wyko-

²⁵ Grupa Robocza art. 29 była niezależnym europejskim organem doradczym w zakresie danych osobowych. W ramach swojej działalności Grupa Robocza art. 29 wydawała opinie, zalecenia i inne dokumenty, zawierające (niewiążącą) wykładnię europejskiego prawa ochrony danych osobowych. Grupę Roboczą art. 29 utworzono na podstawie art. 29 Dyrektywy 95/46/EC. Od 25 maja 2018 r., czyli od dnia wejścia w życie RODO, Grupa Robocza art. 29 została przekształcona w Europejską Radę Ochrony Danych.

²⁶ Wytoczne Grupy Roboczej art. 29 dotyczące zgody..., *op. cit.*, s. 6.

²⁷ Por. art. 7 ust. 3 RODO.

²⁸ P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie...*, *op. cit.*, art. 6, nb 51.

²⁹ *Ibidem*, art. 6, nb 37.

nania umowy np. pomiędzy dwiema osobami prawnymi. W przypadku danych osobowych zawartych w zbiorach publicznych, takich jak Krajowy Rejestr Sądowy czy księgi wieczyste, nie mamy do czynienia z przetwarzaniem danych na podstawie umowy z podmiotem danych. Dane w rejestrach nie są bowiem gromadzone w wyniku zawarcia umowy pomiędzy organem władzy publicznej a osobą, której dane dotyczą. Ewentualne udostępnianie tych danych nie może być więc oparte na tej podstawie prawnej.

W związku z powyższym w zakresie ewentualnego szerszego udostępnienia danych osobowych zawartych w księgach wieczystych możliwymi do zastosowania przesłankami legalizacyjnymi przetwarzania mogą być:

- wypełnienie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze bądź
- przetwarzanie w celu realizacji zadań w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej przez administratora.

Przesłanki te zostaną omówione szczegółowo poniżej.

A. Przetwarzanie na podstawie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze

Przesłanka legalizacyjna, jaką jest konieczność przetwarzania danych osobowych w celu realizacji obowiązku prawnego administratora, powinna być stosowana przed ewentualnymi innymi przesłankami legalizacyjnymi³⁰. Oznacza to, że w przypadku, gdy jako podstawę przetwarzania danych osobowych można wskazać obowiązek wynikający z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, nie należy poszukiwać innej przesłanki, a w szczególności nie jest prawidłowym postępowaniem uzasadnianie przetwarzania nadmiarowych danych za pomocą zgody³¹.

Poważne wątpliwości może budzić kwestia, w jaki sposób należy interpretować podstawę prawną przetwarzania określoną w art. 6 ust. 1 lit. c RODO – czyli na podstawie obowiązku prawnego nałożonego na administratora na mocy powszechnie obowiązującego prawa. Nie jest bowiem jasne, czy przepis prawa nakładający obowiązek na administratora powinien precyzować, jakie dokładnie dane osobowe mogą być pozyskane w ramach wypełniania obowiązków administratora i czy przepis taki powinien określać także takie elementy, jak okres przetwarzania danych, zasady przekazywania danych do innych podmiotów czy nawet kategorie danych, które mogą być pozyskane.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że przepisy prawa, na których opiera się administrator, przetwarzając dane osobowe na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO, nie muszą w sposób drobiazgowy wskazywać wszystkich elementów istotnych dla przetwarzania danych – z samego przepisu prawa musi jedynie wynikać taki obowiązek prawny, którego wypełnienie wiąże się z koniecznością przetwarzania danych. Przepis taki nie musi nawet wprost zawierać

³⁰ M. Sakowska-Baryła (red.), *op. cit.*, art. 6, nb 3.

³¹ Wytoczne Grupy Roboczej art. 29 dotyczące zgody..., *op. cit.*, art. 6, nb 44.

odniesienia do przetwarzania danych osobowych³². Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, że w wielu przypadkach administrator musiałby stawać przed dylematem z jednej strony niespełnienia ciężącego na nim obowiązku prawnego i poniesienia z tego tytułu odpowiedzialności, a z drugiej zaś strony naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, co także wiąże się z odpowiedzialnością prawną. Niektóre przepisy powszechnie obowiązującego prawa wskazują wprost, jakie dane osobowe mogą być przetwarzane, jak na przykład art. 25a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³³ czy art. 22¹ Kodeksu pracy³⁴. Inne jednak regulacje nie wskazują tak dokładnie zakresu przetwarzanych danych. Jako przykład można podać art. 17c ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich³⁵, który wskazuje jedynie, że rzecznik może przetwarzać wszelkie dane osobowe niezbędne do realizacji własnych zadań ustawowych. Tego ogólnego sformułowania, które obarcza rzecznika obowiązkiem samodzielnego zdefiniowania zakresu danych i sposobu ich przetwarzania zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 RODO, polski ustawodawca nie zdecydował się zmienić przepisami wprowadzającymi nową ustawę o ochronie danych osobowych³⁶.

Za stanowiskiem, że podstawa prawna przetwarzania zawarta w przepisach powszechnie obowiązującego prawa nie musi wyczerpująco wskazywać zasad przetwarzania, przemawia także motyw 45 RODO oraz brzmienie art. 6 ust. 3 RODO i użyte w tym przepisie sformułowanie „może” w odniesieniu do tego, że postawa prawna przetwarzania wskazana w art. 6 ust. 1 lit. c RODO może zawierać szczegółowe przepisy zapewniające zgodność przetwarzania z RODO. W wersji angielskiej RODO ustawodawca europejski użył sformułowania *may*, w wersji niemieckiej *kann*, zaś w wersji francuskiej *peut*. Wobec tego wskazanie wszelkich szczegółów przetwarzania danych w przepisach nakładających na administratorów obowiązek przetwarzania jest dopuszczalne, ale nie jest obowiązkiem ustawodawcy krajowego. Niewskazanie takich szczegółów nie będzie więc powodować, że działania administratora w celu wypełnienia obowiązku prawnego opartego na bardziej ogólnych przepisach będą naruszały RODO. Niemniej jednak w sytuacji nieokreślenia takich kwestii, jakie kategorie danych, jak długo czy w jaki sposób mogą być przetwarzane w wypełnieniu obowiązków prawnych, przerzuca ciężar rozważenia przetwarzania w kontekście zasady minimalizacji danych, ograniczenia celu czy przechowywania na administratora, który w razie wątpliwości będzie zmuszony wykazać, że jego sposób przetwarzania danych jest zgodny z wszystkimi zasadami zawartymi w art. 5 RODO.

³² Tak: P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX, art. 6.

³³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2137.

³⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 917.

³⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2179.

³⁶ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy 3050, art. 15. Ustawa została uchwalona 21 lutego 2019 r.

Nie może jednak ulegać wątpliwości, że przepis prawa nakładający na administratora obowiązek wiążący się z przetwarzaniem danych musi jasno wskazywać cel, w jakim dane są przetwarzane – co wynika także z treści art. 6 ust. 3 RODO. W odniesieniu do celu przetwarzania ustawodawca europejski posłużył się bowiem sformułowaniem „musi” (ang. *shall*, niem. *muss*, fr. *sont* – czyli „są”, w przedmiotowym kontekście odpowiednik polskiego sformułowania „wskazuje”).

W doktrynie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym udostępnianie danych osobowych ze zbiorów publicznych wobec braku wyraźnej podstawy prawnej odnoszącej się właśnie do operacji udostępniania jest niezgodne z prawem. Jeżeli bowiem ani RODO, ani prawo krajowe nie przewidują możliwości udostępnienia danych, to organy działające na podstawie i w granicach prawa nie mają możliwości wskazania przesłanki legalizacyjnej udostępniania danych³⁷.

B. Przetwarzanie danych na podstawie realizacji zadań w interesie publicznym

RODO przewiduje jako jedną z przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych osobowych „niezbędność przetwarzania danych do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi” (art. 6 ust. 1 lit. e RODO). Jest to przesłanka uzupełniająca wcześniej omówioną przesłankę „niezbędności przetwarzania w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze”³⁸. Realizacja uzasadnionego interesu publicznego może znaleźć zastosowanie wtedy, gdy brakuje szczegółowych przepisów, które dopuszczają przetwarzanie danych osobowych³⁹.

Omawiana przesłanka legitymizuje przetwarzanie w wypadku, gdy w przepisach powszechnie obowiązującego prawa nie jest wprost wskazany cel takiego przetwarzania (co jest warunkiem koniecznym w przypadku przetwarzania na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO), jednak przetwarzanie musi być niezbędne dla określonego celu w interesie publicznym (art. 6 ust. 3 RODO). Zadanie publiczne, któremu ma służyć przetwarzanie danych, musi być ustalone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określającego m.in. także w zakresie kompetencji czy właściwości rzeczowej lub miejscowej⁴⁰. Przykładowo omawiana przesłanka może być wykorzystywana w kontekście zadań samorządu terytorialnego, ustalonych w odpowiednich ustawach i powodujących konieczność przetwarzania danych⁴¹.

Taka konstrukcja przesłanki przetwarzania, jaką jest realizacja celu, w interesie publicznym musi być interpretowana z uwzględnieniem zarówno art. 8 ust. 2 KPP, art. 8 ust. 2

³⁷ P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie...*, op. cit., art. 6, nb 47.

³⁸ Tak: P. Fajgielski, op. cit., art. 6.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ M. Sakowska-Baryła (red.), op. cit., art. 6, nb 25.

⁴¹ *Ibidem*.

Konwencji o ochronie praw człowiek i podstawowych wolności⁴² oraz art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 5 Konstytucji⁴³, które wymagają przepisu o randze ustawowej dla ograniczenia prawa podstawowego, jakim jest prawo do prywatności i autonomii informacyjnej. Przytoczone podstawy prawne o randze ponadustawowej wymagają także, aby przetwarzanie danych osobowych spełniało przesłankę niezbędności. Przesłanka ta wymaga wykładni, która na gruncie nieobowiązującej już Dyrektywy 95/46/WE była dokonywana zarówno przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i sądy polskie.

W sprawie *Heinz Huber przeciwko Bundesrepublik Deutschland* Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że dla skorzystania z przesłanki konieczności przetwarzania danych osobowych w celu realizacji zadania publicznego konieczne jest wykazanie, że przetwarzanie obejmuje dane wyłącznie konieczne do stosowania określonych przepisów przez organy władzy publicznej oraz że przetwarzanie pozwala na skuteczniejsze stosowanie takich przepisów⁴⁴.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na tle sprawy dotyczącej podawania numeru rejestracyjnego samochodu w parkomatach⁴⁵ rozważał dopuszczalność zbierania danych zarówno w kontekście przepisów poprzedniej ustawy o ochronie danych osobowych, jak i w kontekście prawa do autonomii informacyjnej, zawartego w art. 51 Konstytucji. Dane osobowe mogą być w świetle tych przepisów (a także obecnie obowiązujących przepisów RODO – zasady minimalizacji danych, art. 5 ust. 1 lit. c) przetwarzane jedynie wtedy, gdy są niezbędne dla osiągnięcia określonego celu leżącego w interesie publicznym. WSA w Warszawie wskazał zaś, że „za niezbędne należało by więc uznać takie informacje, których posiadanie i udostępnianie jest warunkiem istnienia i efektywnego działania demokratycznego państwa prawnego; odpowiednio zbędne są informacje, które co prawda interesują administrację, ale bez których może ona działać i wypełniać swoje kompetencje”.

Przesłanka przetwarzania danych w celu realizacji zadania w interesie publicznym jest postrzegana jako „wentyl bezpieczeństwa” dla sytuacji, w których określone zadanie publiczne wymaga przetwarzania danych, ale samo przetwarzanie nie jest usankcjonowane szczegółowymi przepisami prawa⁴⁶.

⁴² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.

⁴³ D. Lubasz, W. Chomiczewski, *Komentarz do art. 6 RODO*, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, LEX, Warszawa 2018.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 grudnia 2008 r., C-524/06, Zbiór Orzeczeń 2008 I-09705, pkt 66; w przedmiotowym orzeczeniu Trybunał rozważał przetwarzanie danych osobowych w centralnym zbiorze cudzoziemców także w kontekście zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Trybunał orzekał na podstawie art. 7 lit. e Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, która to dyrektywa została uchylona przez RODO. Niemniej jednak art. 7 lit. e Dyrektywy został w bardzo podobnym brzmieniu uwzględniony w art. 6 ust. 1 lit. e RODO.

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. Akt VII SA/Wa 1069/16, LEX nr 2288475.

⁴⁶ M. Sakowska-Baryła (red.), *op. cit.*, art. 6, nb 25.

C. Podsumowanie częściowe

W świetle uwag poczynionych powyżej stosowanie przesłanki przetwarzania określonej w art. 6 ust. 1 lit. e RODO powinno wiązać się z dużą ostrożnością. Oparcie się bowiem na niezbędności przetwarzania dla wypełnienia celu w interesie publicznym wymaga zarówno wykazania, że w ogóle takie przetwarzanie jest konieczne, także w kontekście zakresu danych i podejmowanych operacji przetwarzania, ale także zmniejsza pewność osób, których dane dotyczą w zakresie zasad przetwarzania ich danych osobowych. Zasada autonomii informacyjnej wymaga, aby osoba, której dane dotyczą, była w stanie decydować, komu i jakie dane o niej są ujawniane. Nie jest to prawo absolutne, niemniej jednak wydaje się, że podmiot danych nie powinien być zaskakiwany faktem przetwarzania swoich danych osobowych. O wadze kontroli nad własnymi danymi osobowymi świadczy wprowadzenie w RODO przepisów regulujących obowiązek informacyjny administratora danych, nie tylko w przypadku pozyskania danych bezpośrednio od osoby, której dane dotyczą (art. 13 RODO), ale także w przypadku pozyskania danych pośrednio, nawet z publicznie dostępnych rejestrów (art. 14 RODO). Na przejrzystość przetwarzania danych względem podmiotów danych wskazuje także motyw 39 RODO. Oparcie przetwarzania danych osobowych na przesłance realizacji interesu publicznego zmniejsza przewidywalność przetwarzania i kontrolę podmiotu danych nad własnymi danymi w porównaniu z wykorzystaniem jako podstawy przetwarzania art. 6 ust. 1 lit. c RODO. Warto także wspomnieć, że Grupa Robocza art. 29 zaleca opracowanie jasnej podstawy prawnej przetwarzania, jeśli ma ono polegać na upublicznieniu danych. Podstawa ta musi wskazywać co najmniej cele, któremu takie upublicznienie ma służyć⁴⁷.

IV. Zakres danych zawartych w geoportalu

Projekt Geoportal 2 został stworzony w ramach wykonywania ustanawiania infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)⁴⁸. Projekt stworzenia tejże infrastruktury jest regulowany Dyrektywą 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r.⁴⁹. Zakres danych, które znajdują się w zbiorach danych przestrzennych, jest określony w załącznikach do Dyrektywy 2007/2/WE i nie obejmuje danych dotyczących własności czy statusu prawnego nieruchomości, które są objęte zbiorem.

⁴⁷ Opinion 06/2013 on open data..., *op. cit.*, s. 19.

⁴⁸ Źródło: <https://www.geoportal.gov.pl/o-geoportalu/informacje-o-projekcie/informacje-ogolne>; dostęp: 23.02.2018 r.

⁴⁹ Dz. U. UE seria L z 2007 r., nr 108, s. 1.

Zgodnie z motywem 24 Dyrektywy 2007/2/WE, świadczenie usług sieciowych, takich jak udostępnianie danych w Geoportalu, powinno być zgodne z zasadami przetwarzania danych osobowych. Dodatkowo, art. 13 ust. 1 lit. f) Dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą ograniczyć publiczny dostęp do zbiorów i usług danych przestrzennych, jeśli ich udostępnienie miałoby niekorzystny wpływ na poufność danych osobowych, jeżeli osoba, której dane dotyczą, nie wyraziła zgody na publiczne ujawnienie tych informacji oraz jeśli poufność danych jest przewidziana w przepisach krajowych czy unijnych.

Na gruncie polskim Dyrektywa 2007/2/WE została implementowana ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennej⁵⁰. Zgodnie z art. 11 tejże ustawy, dostęp do zbiorów danych i usług przestrzennych podlega ograniczeniu na podstawie m.in. przepisów o ochronie danych osobowych.

Warto także zwrócić uwagę, że poszanowania zasad ochrony danych osobowych ustawodawca unijny wymaga także w kontekście ponownego wykorzystania danych sektora publicznego. Zgodnie z motywem 21 Dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁵¹, Dyrektywa ta powinna być stosowana w zgodności z zasadami ochrony danych osobowych (w czasie uchwalenia Dyrektywy 2003/98/WE zasady te określała jeszcze Dyrektywa 95/46/WE). Zgodnie zaś z art. 1 ust. 2 lit. cc) Dyrektywy 2003/98/WE jej zakres nie obejmuje dokumentów wyłączonych z dostępu lub o dostępie ograniczonym ze względu na ochronę danych osobowych. Implementacja tejże Dyrektywy do polskiego porządku prawnego została dokonana ustawą z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego⁵², która nie narusza zasad ochrony danych osobowych (art. 7 ust. 2) i ogranicza prawo do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego ze względu na prywatność osób fizycznych (art. 6 ust. 2). Jak wskazała Grupa Robocza art. 29, Dyrektywa 2003/98/WE nie może być wykorzystywana jako uzasadnienie do udostępniania danych osobowych do dalszego wykorzystania⁵³. Przepisy Dyrektywy 2003/98/WE nie będą więc wystarczające, aby zastosować przesłankę przetwarzania danych w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c RODO).

A. Skutki udostępnienia w geoportalu numerów ksiąg wieczystych

Mimo że na pierwszy rzut oka numer księgi wieczystej nie wydaje się być daną osobową, jak to zostało wyjaśnione powyżej, jest on informacją pozwalającą na identyfikację określonej osoby fizycznej. Wykorzystanie numeru księgi w systemie teleinformatycznym ksiąg

⁵⁰ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1472.

⁵¹ Dz. U. UE seria L z 2003 r., nr 347, s. 90.

⁵² Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1669.

⁵³ Opinion 06/2013 on open data..., *op. cit.*, s. 6.

wieczystych pozwala na dostęp do danych osobowych właścicieli czy osób, którym przysługują ograniczone prawa do nieruchomości.

Ze względu na jawność ksiąg wieczystych oraz możliwość uzyskania łatwego dostępu do nich bez konieczności wykazywania interesu prawnego wydaje się, że ujawnienie numeru księgi wieczystej w kolejnym systemie informatycznym, jakim jest geoportal, nie będzie miało znaczącego wpływu na ochronę danych osobowych – dane te są bowiem już jawne.

Nie można jednak pominąć faktu, że obecnie przeglądanie ksiąg wieczystych wymaga znajomości numeru księgi, a numer ten nie jest łatwo dostępny osobom postronnym – innym niż właściciel nieruchomości i osoby, którym taki numer został przekazany przez właściciela (ew. notariusz sporządzający akty związane z nieruchomością). Możliwe jest oczywiście wpisywanie kolejnych kombinacji numerów w systemie teleinformatycznym i tym sposobem uzyskanie dostępu do treści poszczególnych ksiąg wieczystych, jednak jest to zadanie czasochłonne i zapewne zniechęcające dla wielu osób postronnych. Z praktycznego punktu widzenia więc brak dostępności numerów ksiąg wieczystych ogranicza także dostępność danych osobowych zawartych w księgach.

Dostępne są także płatne usługi polegające na ustaleniu numeru księgi wieczystej dla określonej nieruchomości. Portale umożliwiające takie pozyskanie informacji opierają się na danych, które są zgromadzone w Centralnej Ewidencji Ksiąg Wieczystych⁵⁴. Ze względu na odpłatność takich usług można jednak wnosić, że są one wykorzystywane przez ograniczony krąg podmiotów, co także wpływa na zmniejszenie dostępności danych osobowych zawartych w księgach wieczystych.

Udostępnienie numeru ksiąg wieczystych dla działek w geoportalu skutkowałoby z jednej strony wyrównaniem dostępności informacji zawartych w księgach dla wszystkich osób korzystających z Internetu – nie byłoby już konieczne ponoszenie kosztów korzystania z prywatnych stron oferujących ustalenie numeru księgi wieczystej – ale spowodowałoby także zwiększenie dostępności ujętych w księgach wieczystych danych osobowych. Uzyskawszy dostęp do geoportalu, użytkownik mógłby z łatwością ustalić numery ksiąg wieczystych działek swoich sąsiadów, znajomych czy rodziny (posiadając jedynie informację o adresie) i ustalić na podstawie ksiąg wieczystych, czy osoby takie mają zobowiązania z tytułu kredytów hipotecznych, jakiej wysokości i w jakim banku, na jakiej podstawie nabyły nieruchomość (na podstawie umowy sprzedaży, a może nieodpłatnie), a nawet uzyskać numer PESEL takich osób. Jest to tylko jeden ze scenariuszy wykorzystania numeru ksiąg wieczystych, jeśli będą one ujawnione w odniesieniu do poszczególnych działek. Z pewnością można by podać wiele innych przykładów, jednak ten opisany powyżej wskazuje, w jaki sposób ujawnienie numeru

⁵⁴ Por. www.ksiegiwieczyste.pl; źródło: https://ksiegiwieczyste.pl/?gclid=CjoKCQiA-8PjBRCWARIsADc-18TJoRzRHxbAU-7aQv1KggwaGJHUIiBDfaxuoq1dMiiOXwL1z3R9UdCkaAiF7EALw_wcB, dostęp: 24.02.2019 r.; podobne usługi są dostępne na takich stronach, jak: ksiegiwieczyste.com czy znajdzksiege.pl

księgi wieczystej „otwiera” zbiór danych osobowych zawarty w księdze dla szerszego kręgu odbiorców i jak wpływa to na prawo do prywatności i autonomii informacyjnej.

Nie może więc ulegać wątpliwości, że pomimo zasady jawności ksiąg wieczystych i ich szerokiej dostępności za pośrednictwem Internetu ujawnienie numerów ksiąg wieczystych w geoportalu miałooby wpływ na ochronę danych osobowych.

Dodatkowo każde ujawnienie zbioru danych osobowych w Internecie, a więc nieograniczonemu kręgowi osób, pociąga za sobą ryzyko utraty kontroli administratora nad zbiorem danych. Przykładem dalszego wykorzystania informacji zawartych w zbiorach publicznych są chociażby strony internetowe oferujące dostęp do danych z Krajowego Rejestru Sądowego⁵⁵ oraz opisane wyżej strony internetowe, które oferują wyszukanie numeru księgi wieczystej za pomocą adresu działki.

B. Ważenie interesów

Zarówno Dyrektywa 2007/2/WE, jak i RODO przewidują mechanizm ważenia interesów.

Art. 13 ust. 2 Dyrektywy 2007/2/WE przewiduje, że podstawy wyłączenia dostępności zbiorów i usług danych przestrzennych należy interpretować ściśle i z uwzględnieniem interesu publicznego, któremu służy udzielenie dostępu. W ramach dokonywania ważenia interesów na podstawie tego przepisu dokonuje się rozważenia interesu publicznego, któremu służyłoby ujawnienie informacji oraz interesu publicznego, któremu sprzyjałoby ograniczenie dostępu lub obwarowanie go warunkami. Podstawę wyłączenia dostępu do zbiorów danych przestrzennych, jaką jest ochrona danych osobowych, należy więc interpretować zawężająco.

Zgodnie zaś z art. 13 ust. 3 *in fine* RODO, przetwarzanie danych w interesie publicznym musi służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, ale musi być także proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu. Nie należy zapominać, że zgodnie z art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵⁶, ochrona danych osobowych jest jedną z wolności człowieka o podstawowym znaczeniu. Zgodnie z KPP, dane osobowe muszą być przetwarzane „rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą”. Artykuł 52 KPP stanowi zaś, że wszelkie ograniczenia praw i wolności uznanych w KPP muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności, a także muszą być dokonywane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności i wprowadzane jedynie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Innymi słowy prawodawca unijny czy krajowy, który pragnie wprowadzić

⁵⁵ Por. www.krs-online.com.pl, dostęp: 24.02.2019 r.; www.krs-pobierz.pl, dostęp: 24.02.2019 r. czy www.rejestr.io/krs, dostęp: 24.02.2019 r.

⁵⁶ Dz. Urz. UE. C, nr 326, s. 391.

przepisy ograniczające zasadę ochrony danych osobowych, musi uprzednio dokonać ważenia interesu publicznego, którym takie ograniczenie ma służyć, oraz istoty prawa do ochrony danych. Jednocześnie, ustanawiając ograniczenie prawa do ochrony danych osobowych, prawodawca musi także przestrzegać zasady proporcjonalności oraz wykazać, że ograniczenie jest konieczne dla osiągnięcia celu w interesie publicznym.

Dodatkowo zasady autonomii informacyjnej oraz ochrony życia prywatnego, z którymi ściśle jest powiązana ochrona danych osobowych, znalazły odzwierciedlenie w art. 47 i 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jako prawa konstytucyjne, prawo do prywatności i ochrony danych osobowych mogą być ograniczane wyłącznie w akcie prawnym o randze ustawowej i wyłącznie 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 wolności i praw konstytucyjnych nie mogą jednak naruszać istoty tychże wolności i praw. W omawianym kontekście szczególnie istotny wydaje się art. 51 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”.

Jak wynika zarówno z regulacji unijnej, jak i konstytucyjnej, prawo do ochrony danych osobowych nie jest bezwzględne, albowiem ustawodawca zarówno krajowy, jak i unijny dopuszcza ograniczenie tego prawa. Jak wskazuje zaś motyw 4 RODO, przetwarzanie danych osobowych powinno być zorganizowane w sposób, który służy ludzkości, a prawo do ochrony danych osobowych powinno być postrzegane w kontekście jego funkcji społecznej i wyważone względem innych praw podstawowych na zasadzie proporcjonalności. Przetwarzanie danych osobowych ma więc nie tylko służyć ochronie jednostek i ich prawa do prywatności i autonomii informacyjnej, ale także dobru publicznemu. Nie sposób nie wspomnieć, że sam tytuł RODO wskazuje na „swobodny przepływ danych”.

Biorąc pod uwagę relację pomiędzy powyżej przedstawionymi zasadami wyrażonymi w prawie unijnym, a także w Konstytucji, ustawodawca polski czy organy polskie, rozważając udostępnienie w szerszym stopniu danych ksiąg wieczystych, w których zawarte są dane osobowe, musi dokonać ważenia:

- a) interesu publicznego, któremu ma służyć ustanowienie szerszego dostępu do ksiąg wieczystych oraz
- b) istoty prawa do ochrony danych osobowych.

Istotę prawa do autonomii informacyjnej, czyli prawa do ochrony danych osobowych Trybunał Konstytucyjny opisał w wyroku z dnia 12 listopada 2002 r. (sygn. akt SK 40/01⁵⁷) w następujący sposób: „Istota autonomii informacyjnej każdego człowieka sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy

⁵⁷ Dz. U. 2002, nr 194, poz. 1641.

o sobie”. W cytowanym orzeczeniu TK wskazał także, że ochrona w kontekście prawa do prywatności odnosi się nie tylko do tego, aby organy publiczne nie gromadziły nadmiarowych danych, ale także chroni osobę przed ingerencją innych osób.

Jeżeli chodzi o interes publiczny, który jest chroniony przez Dyrektywę 2007/2/WE, to wydaje się on odnosić do powszechnego dostępu do danych o charakterze geograficznym i faktycznym, nie zaś prawnym, a więc niezwiązanym z danymi osobowymi. Załączniki do Dyrektywy wskazują na następujące tematy metadanych, które mają być udostępniane: systemy odniesienia za pomocą współrzędnych, systemy siatek geograficznych, nazwy geograficzne, jednostki administracyjne, adresy, działki katastralne, sieci transportowe, hydrografia, obszary chronione (Załącznik I), ukształtowanie terenu, użytkowanie terenu, sporządzanie ortoobrazów, geologia (Załącznik II), jednostki statystyczne, budynki (położenie geograficzne), gleba, zagospodarowanie przestrzenne, zdrowie i bezpieczeństwo ludzi (rozmieszczenie geograficzne występowania patologii chorobowych, informacje dotyczące wpływu na zdrowie i samopoczucie ludzi itp.), usługi użyteczności publicznej i służby państwowe (kanalizacja, kwestie odpadów, energii, dostawy wody, szkoły, szpitale itp.), urządzenia do monitorowania środowiska, obiekty produkcyjne i przemysłowe, obiekty rolnicze i akwakultury, demografia, gospodarowanie obszarem, strefy zagrożenia naturalnego, warunki atmosferyczne, meteorologiczno-geograficzne, oceaniczno-geograficzne, regiony morskie, siedliska i obszary przyrodniczo jednorodne, rozmieszczenie gatunków, zasoby energetyczne i mineralne (Załącznik III). W preambule Dyrektywy wskazano zaś na konieczność uwzględnienia informacji o środowisku w planowaniu polityki środowiskowej (motywy 1 i 2 Dyrektywy 2007/2/WE). Dlatego też kwestię udostępniania metadanych na podstawie Dyrektywy 2007/2/WE należy rozpatrywać w kontekście dobra publicznego, jakim jest zachowanie środowiska naturalnego, a także zdrowia publicznego (o czym świadczy wskazanie w kategoriach metadanych kwestii, takich jak strefy zagrożenia naturalnego czy zasięgu patologii chorobowych) oraz dostęp do informacji dotyczących tych kwestii.

Dodatkowo należy wskazać, że szeroki i łatwy dostęp do informacji zawartych w księgach wieczystych może służyć dobru publicznemu, jakim jest pewność obrotu prawnego⁵⁸ – ze względu na jawność formalną i materialną oraz rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. Nie może ulegać wątpliwości, że powyższe zasady pozwalają na znaczne podniesienie pewności obrotu nieruchomościami i zapewniają bezpieczeństwo nie tylko nabywcom nieruchomości, ale także wierzycielom hipotecznym czy najemcom.

Dwóm powyższym wartościom przeciwstawia się prawo do ochrony danych osobowych. Publikacja danych osobowych w księgach wieczystych, które dodatkowo są dostępne teoretycznie nieograniczonemu kręgowi osób w Internecie, pozbawia jednostkę kontroli, a tym samym możliwości określenia kręgu osób, którym są udostępniane jej dane osobowe.

⁵⁸ E. Bałan-Gonciarz, H. Ciepła, *op. cit.*, art. 2.

Omówienia wymaga także kwestia wspomnianego w motywie 154 RODO dostępu do dokumentów urzędowych. Ustawodawca unijny w tymże motywie wskazał, że dostęp do dokumentów urzędowych może być uznany za interes publiczny oraz podkreślił, że: „Organ publiczny lub podmiot publiczny powinny móc publicznie ujawniać dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane przepisami prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, któremu organ ten lub podmiot podlegają”. Wydaje się jednak, że omawiany motyw RODO dotyczy takich dokumentów publicznych, jak akty prawa miejscowego, uchwały jednostek samorządu terytorialnego itp. Nie wydaje się prawidłowym włączenie do zbioru dokumentów urzędowych w myśl motywu 154 RODO dokumentów zawierających dane osobowe, które są przechowywane w księgach wieczystych.

C. Wytoczne Grupy Roboczej art. 29

W czerwcu 2013 r. Grupa Robocza art. 29 przyjęła opinię dotyczącą danych osobowych w kontekście ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁵⁹. Nawet jeśli planowane udostępnienie w geoportalu numerów ksiąg wieczystych nie ma na celu udostępnienia informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania, warto pochylić się nad uwagami Grupy Roboczej art. 29 w tym kontekście. Jak to zostało już wskazane powyżej, numer księgi wieczystej jest daną osobową, zaś geoportal jest dostępny nieograniczonemu kręgowi odbiorców przez Internet. Nawet więc wobec braku intencji udostępnienia danych osobowych do ponownego wykorzystania podmiotom sektora prywatnego administrator danych musi się liczyć z tym, że taki skutek może nastąpić.

Grupa Robocza art. 29 wskazała także, że idea stojąca za „otwartymi danymi” (ponownym wykorzystaniem danych sektora publicznego) polega na zapewnieniu transparentności działania organów władzy publicznej, nie zaś poszczególnych osób fizycznych⁶⁰. Cele związane z szerszym udostępnianiem informacji są wyznaczone Dyrektywą 2003/98/WE. Jak się wydaje, zamierzeniem ustawodawcy europejskiego było wzmocnienie wspólnego rynku wewnętrznego i niezakłóconej konkurencji na tym rynku, a tym samym stworzenie warunków dla rozwoju usług obejmujących swoją skalą całą Unię i w konsekwencji rozwój nowych miejsc pracy oraz wzrost gospodarczy (motywy 1–5 Dyrektywy 2003/98/WE). Duże znaczenie w tym kontekście ma cyfryzacja i rozwój społeczeństwa informacyjnego. Dyrektywa 2003/98/WE stawia sobie za cel ujednoczenie praktyk w zakresie wykorzystania informacji sektora publicznego w państwach członkowskich, które stosują w tym zakresie różne praktyki (motywy 5–6 Dyrektywy 2003/98/WE).

⁵⁹ Opinion 06/2013 on open data..., *op. cit.*

⁶⁰ *Ibidem*, s. 3.

W kontekście jawności ksiąg wieczystych dodatkową wartością, która jest wspierana przez łatwy i szeroki dostęp do informacji w nich zawartych, jest pewność obrotu gospodarczego⁶¹.

Niemniej jednak, jak to zostało już wskazane przy okazji omawiania ewentualnych podstaw prawnych przetwarzania danych osobowych powyżej, przetwarzanie musi być konieczne i proporcjonalne do celu, któremu ma służyć⁶². Wymóg niezbędności i proporcjonalności odnosi się także do nowych przepisów wprowadzanych przez ustawodawcę krajowego. Wymóg ten analizował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Rechnungshof przeciwko Österreichischer Rundfunk i innym*⁶³. Trybunał wskazał, że przetwarzanie danych dokonywane przez organ władzy publicznej w Austrii jest zgodne z prawem krajowym⁶⁴, jednak konieczne jest zbadanie, czy przepisy prawa krajowego są sformułowane w sposób dostatecznie jasny, aby umożliwić poszczególnym osobom dostosowanie swojego działania do takiego nowego prawa (wymóg przewidywalności wskazywany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka)⁶⁵. Trybunał zauważył także, że wkroczenie w sferę prawa podstawowego, jakim jest prawo do prywatności, musi być konieczne i adekwatne do celu, jakiemu ma służyć⁶⁶. W przeciwnym razie prawo pozwalające na ingerencję w prywatność obywateli będzie niezgodne z art. 8 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Dobrą praktyką wskazywaną przez Grupę Roboczą art. 29 jest dbałość, aby przepisy krajowe wprowadzające możliwość udostępniania publicznie danych osobowych wskazywały dokładnie zarówno rodzaj danych, które zostaną upublicznione, jak i cele upublicznienia oraz to czy w ogóle oraz w jakim zakresie dopuszczalne jest ponowne wykorzystanie danych⁶⁷. Prawo, które ma stanowić podstawę dla upublicznienia danych, powinno być ustanowione z uwzględnieniem następujących kwestii:

- relacji pomiędzy pierwotnym celem przetwarzania, dla którego dane były zbierane, i celem dalszego przetwarzania;
- kontekst zebrania danych oraz rozsądne oczekiwania osób, których dane dotyczą, w zakresie ich dalszego wykorzystania;
- naturę danych osobowych (np. dane wrażliwe) oraz wpływ upublicznienia danych na osoby, których dane dotyczą;

⁶¹ E. Bałan-Gonciarz, H. Ciepła, *op. cit.*, art. 2.

⁶² *Opinion 06/2013 on open data...*, *op. cit.*, s. 9.

⁶³ Wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2003 r. *Rechnungshof (C-465/00) przeciwko Österreichischer Rundfunk i innym oraz Christa Neukomm (C-138/01) i Joseph Lauer mann (C-139/01) przeciwko Österreichischer Rundfunk*.

⁶⁴ Przetwarzanie polegało na udostępnianiu publicznie informacji o zarobkach funkcjonariuszy publicznych zarabiających powyżej określonego progu, wraz z ich imionami i nazwiskami.

⁶⁵ Wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2003 r. *Rechnungshof*, ust. 77.

⁶⁶ W przedmiotowej sprawie było to utrzymywanie zarobków w sektorze publicznym na rozsądnym poziomie. Wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2003 r. *Rechnungshof*, ust. 90.

⁶⁷ *Opinion 06/2013 on open data...*, *op. cit.*, s. 10.

- zabezpieczenia, które zostaną wprowadzone przez administratora, aby przetwarzanie odbywało się zgodnie z prawem i nie miało na osoby, których dane dotyczą, negatywnego wpływu⁶⁸.

Istotną kwestią jest także wprowadzenie technicznych zabezpieczeń, które zapobiegają masowemu pobieraniu danych⁶⁹. Celowe lub niezamierzone dopuszczenie do masowego pobierania danych z systemów dostępnych przez Internet powoduje, że administrator (organ władzy publicznej) przestaje mieć kontrolę nad tym, jakim podmiotom dane będą masowo udostępnione, w jaki sposób i w jakich celach będą przetwarzane, komu zostaną dalej udostępnione, po jakim czasie i czy w ogóle zostaną kiedykolwiek usunięte⁷⁰. Taka sytuacja w praktyce może całkowicie zniwelować zasadę informowania podmiotu danych o tym, jak przetwarzane są jego dane (ponieważ podane informacje mogą okazać się nieprawdziwe) oraz pozbawić podmiot danych wpływu na to, jak przetwarzane są jego dane. Żądania oparte na art. 15–21 RODO nie będą mogły być skutecznie spełnione – administrator nie będzie bowiem w stanie chociażby przekazać dalszym administratorom informacji o konieczności sprostowania danych czy ograniczenia ich przetwarzania. Nie należy także zapominać, że rozwój technologii informacyjnych będzie powodował coraz szersze możliwości w zakresie przyporządkowywania danych dotyczących zidentyfikowanych osób w poszczególnych zbiorach, ich powiązania ze sobą, a nawet wysnuwania na tej podstawie dalszych informacji o osobie, której dane dotyczą⁷¹. Jako przykład na gruncie polskim można podać hipotetyczną sytuację powiązania danych osobowych z ksiąg wieczystych z danymi osobowymi zawartymi w krajowym rejestrze sądowym oraz danymi z oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne. Tym sposobem mógłby powstać publiczny zbiór dający dostęp do szerokich informacji o określonych osobach fizycznych, a jego wykorzystanie mogłoby być wielorakie. Warto pamiętać, że osoby pragnące naruszyć prywatność innych mogą być motywowane nie tylko względami ekonomicznymi, ale także ciekawością⁷².

W ocenie Grupy Roboczej art. 29 w każdym przypadku organ administracji publicznej musi dokonać szczegółowej oceny skutków przetwarzania dla ochrony danych⁷³. Możliwość taką wskazuje także motyw 93 RODO.

D. Konieczność oceny skutków przetwarzania dla ochrony danych

Wprowadzenie nowej funkcjonalności do systemu geoportal przez ujawnienie numeru księgi wieczystej w odniesieniu do poszczególnych działek wymaga przeprowadzenia oceny

⁶⁸ *Ibidem*, s. 20.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 10–11, 22.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 21.

⁷¹ *Ibidem*, s. 16.

⁷² *Ibidem*, s. 17.

⁷³ *Ibidem*, s. 11.

skutków przetwarzania danych (tzw. *data protection impact assessment* – DPIA), o którym mowa w art. 35 RODO. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, że rozszerzenie faktycznego dostępu do danych osobowych zawartych w księgach wieczystych przez ujawnienie ich numerów w nowym systemie może powodować wysokie ryzyko dla praw i wolności osób fizycznych.

Na wysokie ryzyko przetwarzania mają wpływ zarówno ilość danych osobowych dostępnych w księgach wieczystych, jak i fakt publicznego dostępu do geoportalu przez Internet. Udostępnienie danych o numerze księgi, która może być uznana za daną osobową (co zostało omówione powyżej), otwiera bowiem kolejny kanał dostępu do danych osobowych, poza oczywiście wyszukiwarką ksiąg wieczystych dostępną na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości.

Na konieczność przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych wskazuje także Grupa Robocza art. 29 we wspomnianej wcześniej opinii dotyczącej ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. W ramach oceny konieczne jest ustalenie zarówno podstawy prawnej udostępnienia, jak i zasad ograniczenia celu przetwarzania, minimalizacji danych oraz ewentualnej specjalnej ochrony danych wrażliwych, a także należy rozważyć prawdopodobny wpływ takiego udostępnienia na osoby, których dane dotyczą. Grupa Robocza art. 29 rekomenduje przeprowadzenie oceny skutków dla ochrony danych jeszcze przed ewentualnym wprowadzeniem przepisów, które wymagałyby (lub w przedmiotowej sprawie – legitymizowałyby) udostępnienie danych osobowych⁷⁴.

W procesie stanowienia ewentualnego nowego prawa dotyczącego udostępnienia danych zawartych w księgach wieczystych w geoportalu nie należy zapominać, że wszelkie założenia i projekty aktów prawnych dotyczące danych osobowych muszą być przedstawiane do zaopiniowania Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁷⁵, co wynika nie tylko z polskiej ustawy o ochronie danych osobowych, ale także z art. 36 ust. 4 RODO, a także z Regulaminu pracy Rady Ministrów⁷⁶.

V. Udostępnianie danych osobowych zawartych w księgach wieczystych w innych krajach europejskich

Analiza porównawcza niniejszego opracowania polega na wyjaśnieniu sposobu udostępniania danych zgromadzonych w zasobie ksiąg wieczystych (rejestrów gruntowych) państw Unii Europejskiej. Dla wniosków niniejszej pracy istotne znaczenie ma identyfikacja rodzaju danych, jakie osoba poszukująca informacji powinna przedstawić podmiotowi prowadzącemu

⁷⁴ *Ibidem*, s. 7.

⁷⁵ Art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2018 r., poz. 1000.

⁷⁶ Szerzej por. O. Legat, *Komentarz do art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] B. Marcinkowski (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 155-156.

rejestr, aby ten udostępnił jej poszukiwane przez nią dane z zasobu. Ważne jest również to, jak szeroki jest zakres danych zasobu udostępnianych osobom nieposiadającym szczególnego interesu prawnego w pozyskaniu informacji. Badanie obejmuje wybrane jurysdykcje państw-członków Unii Europejskiej.

A. Anglia i Walia

Zasady prowadzenia rejestru gruntowego w Anglii i Walii określa ustawa Land Registration Act 2002⁷⁷. Rejestr gruntowy jest prowadzony przez Rządowy HM Land Registry. Instytucja ta dysponuje informacjami o większości nieruchomości znajdujących się w obrocie od 1993, obejmującymi dane dotyczące tytułu prawnego do nieruchomości (w tym numer tytułu, informacje o osobie, której tytuł przysługuje, cenie, jaką zapłaciła za tytuł, prawach przechodu i przejazdu przez nieruchomość, hipotekach), plany wskazujące na lokalizację i granice poglądowe działki oraz informacje o ryzyku powodziowym. HM Land Registry udostępnia online zgromadzone przez siebie informacje, obejmujące: podsumowanie informacji o tytule prawnym (numer, osoba, której tytuł przysługuje, cena, jaką osoba ta zapłaciła za tytuł, rodzaj tytułu, informacje o nazwie i adresie wierzyciela hipotecznego) akty stanowiące podstawę wpisów (*deeds*). Ponadto HM Land Registry udostępnia informację o cenach nieruchomości. Wyszukanie nieruchomości może nastąpić po wpisaniu jej adresu bądź zlokalizowaniu jej na udostępnionej przez HM Land Registry mapie.

B. Austria

Podstawą funkcjonowania austriackiego systemu ksiąg gruntowych jest ustawa Allgemeines Grundbuchsgesetz 1955 (GBG 1955)⁷⁸. Ustawa ta w toku swojego obowiązywania była wielokrotnie nowelizowana. Od czasu wdrożenia nowelizacji GBG 1955 wprowadzonej ustawą z 27 listopada 1980 r. o przekształcaniu ksiąg gruntowych (*Grundbuchsumstellungsgesetz* — GUG) tradycyjne papierowe księgi gruntowe zostały zmigrowane i zapisane w elektronicznej bazie danych⁷⁹.

Zgodnie z § 7 GBG 1955 księgi gruntowe są jawne i każdy ma prawo przeglądać je w obecności urzędnika rejestru gruntów, jak również uzyskiwać z nich odpisy lub wyciągi. Treść ksiąg gruntowych jest udostępniana w Internecie na zasadzie odpłatności przez podmioty posiadające stosowną umowę z organami państwa austriackiego, umożliwiającą im korzystanie z zasobów elektronicznej bazy danych ksiąg gruntowych.

⁷⁷ Tekst dostępny na stronie <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/9/contents>, dostęp: 27.02.2019 r.

⁷⁸ Tekst dostępny na stronie <https://www.jusline.at/gesetz/gbg>, dostęp: 27.02.2019 r.

⁷⁹ Baza ta uległa następczym zmianom pominiętym w niniejszym opracowaniu.

Dostęp online do danych zgromadzonych w bazie pozwala użytkownikowi na wyszukanie nieruchomości przez podanie nazwy gminy, numeru działki lub numeru nieruchomości. Użytkownik ma możliwość pobrania online wyciągów z aktualnych wpisów w rejestrze nieruchomości, wyciągów z map rejestrowych oraz kopii map. W ramach dostępu online nie można jednak uzyskać informacji na temat osób wpisanych do księgi gruntowej. Uzyskanie tych informacji może nastąpić w sądzie rejestrowym po wykazaniu przez wnioskodawcę interesu prawnego.

C. Niemcy

Reguły, według których następuje udostępnianie danych zawartych w księgach wieczystych, znajdują się w ustawie z 24 marca 1897 r. – *Grundbuchordnung*, w brzmieniu z 26 maja 1994 r. (BGBl I, s. 1114), ostatnio zmienionej artykułem 11 (18) ustawy z 18 lipca 2017 r. (BGBl I, s. 2745)⁸⁰ oraz rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy z 8 sierpnia 1935 r. – *Verordnung zur Durchführung der Grundbuchordnung*. Zgodnie z treścią § 12 *Grundbuchordnung* wgląd do ksiąg wieczystych przysługuje wyłącznie temu, kto wykaże „uzasadniony” interes, zaś zgodnie z zapisami § 133 *Grundbuchordnung* oraz § 82 ww. rozporządzenia wykonawczego istnieją dwa kręgi uprawnionych do transferu *online* danych z elektronicznych ksiąg gruntowych⁸¹, tj. użytkownicy o nieograniczonym dostępie (np. sądy, organy administracji publicznej, notariusze) oraz użytkownicy o ograniczonym dostępie (np. banki, przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa dostarczające media do nieruchomości). Pierwsza grupa jest zwolniona z obowiązku wykazywania interesu w przeglądaniu danej księgi wieczystej, podczas gdy druga jest zobowiązana przy każdym wyszukiwaniu wypełnić odpowiedni moduł, nie mając także dostępu do danych zawartych w spisach pomocniczych. Limitowane są także kryteria wyszukiwawcze, z których mogą oni korzystać przy przeglądaniu ksiąg⁸². Te same zasady odnoszą się do wydania odpisów ksiąg wieczystych⁸³. Zgodnie z nowelizacją z 1 października 2014 r. kontrola dokonywanych wyszukiwań odbywa się obecnie przez protokolowanie wszystkich wglądów do ksiąg wieczystych i akt wieczystoksięgowych, a także wydawanych z nich odpisów⁸⁴, przy czym obowiązek taki nie dotyczy wglądu dokonywanego przez właściciela lub posiadacza tzw. prawa zrównanego z własnością gruntu⁸⁵.

⁸⁰ Tekst dostępny na stronie <https://www.gesetze-im-internet.de/gbo/BJNR001390897.html>, dostęp: 29.02.2019 r.

⁸¹ P. Blajer, *Elektroniczna „księga gruntowa”. Geneza i aktualny postęp automatyzacji ksiąg gruntowych w Niemczech, Austrii i Szwajcarii*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, rok 1, nr 4, s. 20.

⁸² *Ibidem*, s. 21.

⁸³ § 12 ust. 2 *Grundbuchordnung*.

⁸⁴ § 12 ust. 4 *Grundbuchordnung*.

⁸⁵ A. Wudarski, *Jawność ksiąg wieczystych. Analiza prawno-porównawcza w kontekście europejskim*, [w:] A. Oleszko, A. Dańko-Reosler, R. Pastuszko (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi*, Warszawa 2014, s. 453.

Wyszukiwanie w niemieckim rejestrze nieruchomości można prowadzić przy pomocy następujących kryteriów:

- numer karty w rejestrze nieruchomości;
- jednostka katastralna;
- adres;
- nazwisko właściciela.

D. Szwecja

W Szwecji informacje zgromadzone w rejestrze gruntów prowadzonym przez Szwedzki Urząd do spraw Geodezji, Katastru i Rejestru Gruntów są co do zasady jawne. Są one udostępniane w centrali i delegaturach Urzędu, jak również online przez jego stronę internetową⁸⁶. Wyszukiwanie nieruchomości następuje przez podanie jej danych adresowych. Udostępnienie danych osobowych gromadzonych w rejestrze wymaga wykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego.

E. Hiszpania

Hiszpański rejestr gruntów jest prowadzony na podstawie ustawy o hipotekach z 8 lutego 1946 r. W rejestrze ujawniane jest prawo własności i inne prawa rzeczowe do nieruchomości, jak również wiele innych praw (m.in. obligacyjnych) oraz informacji istotnych dla obrotu lub korzystania z nieruchomości. Osoby pragnące przeglądać rejestr gruntów muszą wykazać się interesem prawnym w sprawdzeniu stanu wpisów dotyczących danej nieruchomości. Możliwe jest uzyskanie wypisów skróconych z rejestru (*nota simple*) bezpośrednio w placówce rejestru lub przez pobranie ich w serwisie internetowym rejestru⁸⁷. Internetowe wyszukiwanie nieruchomości w rejestrze odbywa się przez wskazanie danych adresowych bądź rejestrowych nieruchomości. Wyszukiwanie nieruchomości przez wskazanie danych osoby aktualnego właściciela jest dostępne jedynie dla organów państwowych i osób dysponujących wydaniem odrębnie certyfikatem dostępu.

F. Podsumowanie częściowe

Poszczególne systemy udostępniania danych zgromadzonych w zasobach ksiąg wieczystych (rejestrów gruntowych) badanych państw Unii Europejskiej znamionuje zróżnicowane podejście. Na ogół jednak podmioty prowadzące właściwe rejestry umożliwiają wyszukiwanie nieruchomości na podstawie jej adresu i pobranie przez osoby nieposiadające interesu

⁸⁶ Źródło: www.lantmateriet.se, dostęp: 29.02.2019 r.

⁸⁷ Źródło: <https://sede.registradores.org/>, dostęp: 29.02.2019 r.

prawnego podstawowych danych ujawnionych w księdze wieczystej (rejestrze gruntowym) dla wyszukanej nieruchomości. To, czy w ramach tak udostępnianych informacji są uwzględniane dane osobowe właściciela lub osób posiadających inne zarejestrowane w księdze (rejestrze) prawa, jest uzależnione od indywidualnego podejścia prawodawcy.

VI. Podsumowanie

Na gruncie obecnie obowiązującego w Polsce prawa wydaje się, że nie istnieje wyraźna podstawa prawna dla szerokiego udostępnienia informacji o numerach ksiąg wieczystych w systemie takim jak geoportal. Obowiązujące przepisy dotyczące ochrony danych osobowych, w tym RODO, Konstytucja czy Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności albo Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie wyłączają jednak *a priori* możliwości wprowadzenia takich przepisów.

Nie wydaje się, aby podstawy prawnej upublicznienia numerów ksiąg wieczystych z możliwością ich ustalania wyłącznie na podstawie lokalizacji nieruchomości czy numeru działki można było upatrywać w przepisach ustawy o księgach wieczystych i hipotece, nawet w zasadzie jawności formalnej ksiąg wieczystych.

Numer księgi wieczystej jest daną osobową, ponieważ prowadzi do identyfikacji określonej osoby fizycznej, jeżeli taka osoba jest właścicielem nieruchomości opisanej w księdze wieczystej lub przysługują jej ujawnione w księdze ograniczone prawa rzeczowe względem nieruchomości. W odniesieniu do właściciela, księgi wieczyste zawierają dane nie tylko o jego imieniu, nazwisku czy numerze PESEL, ale także takie informacje jak zobowiązania finansowe czy sposób pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. W połączeniu z innymi danymi osobowymi, dostępnymi potencjalnie w innych rejestrach publicznych, dane z ksiąg wieczystych mogą utworzyć zbiór danych dostarczający wielu informacji o zidentyfikowanej osobie fizycznej.

Upublicznienie numeru księgi wieczystej w powiązaniu z numerem działki będzie prowadzić do tego, że także sam numer działki stanie się daną osobową bezpośrednią. Będzie bowiem prowadzić do identyfikacji określonej osoby fizycznej bez konieczności wykorzystania dodatkowych danych.

Konsekwencją faktu, że numer księgi wieczystej stanowi daną osobową, jest konieczność oparcia ewentualnego upublicznienia lub szerszego upublicznienia tego numeru na jednej z przesłanek legalizujących przetwarzanie danych osobowych, które są wymienione w art. 6 ust. 1 RODO. W przypadku przetwarzania danych przez organy władzy publicznej, a także z uwzględnieniem kontekstu zbierania danych osobowych zawartych w księgach wieczystych możliwymi do zastosowania przesłankami legalizacyjnymi są wymieniona w art. 6 ust. 1 lit. c RODO przesłanka niezbędności przetwarzania danych w celu wypełnienia obowiązku

prawnego ciążącego na administratorze lub wymieniona w art. 6 ust. 1 lit. e RODO przesłanka niezbędności przetwarzania w celu realizacji zadania w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej.

W ocenie autorów niniejszego opracowania, spośród wymienionych powyżej dwóch przesłanek legalizacyjnych, właściwą w rozważanym kontekście będzie przesłanka opierająca się na obowiązku prawnym ciążącym na administratorze. Poza RODO prawo do ochrony danych osobowych jest bowiem także regulowane Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (art. 47 oraz 51), Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 8) czy Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 8). Każdy z wymienionych aktów prawnych o randze ponadustawowej wymaga wprowadzenia przepisów o randze ustawowej dla ograniczenia prawa podstawowego, jakim jest prawo do ochrony danych osobowych (art. 51 ust. 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji czy art. 8 ust. 2 w zw. z art. 52 KPP). Nie należy także zapominać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa – także w zakresie przetwarzania danych osobowych.

Za wykorzystaniem przesłanki legalizacyjnej wymienionej w art. 6 ust. 1 lit. c RODO przemawia także konieczność zapewnienia zbieżności pomiędzy przesłanką legalizującą pierwotne pozyskanie danych osobowych a przesłanką dalszego przetwarzania, jakim byłoby upublicznienie numerów ksiąg wieczystych. W przedmiotowym kontekście przesłanką legalizacyjną pozyskiwania danych osobowych, które następnie są gromadzone w księgach wieczystych, jest obowiązek prawny administratora, który uregulowano ustawą o księgach wieczystych i hipotece – zarówno w zakresie rodzajów zbieranych danych, które są definiowane wymogami w obszarze zawartości poszczególnych działów księgi, jak i w temacie upubliczniania ich w systemie informatycznym umożliwiającym przeglądanie ksiąg wieczystych w Internecie. Aby zachować możliwie największą zbieżność przesłanki dalszego przetwarzania danych w postaci upublicznienia numerów ksiąg wieczystych, należałoby także w zakresie tej operacji oprzeć się na przesłance obowiązku prawnego ciążącego na administratorze.

Przesłanka opisana w art. 6 ust. 1 lit. c RODO jest także zalecana przez Grupę Roboczą art. 29 dla operacji polegających na upublicznieniu danych podmiotów publicznych⁸⁸. Zgodnie zaś z poglądami wyrażanymi w polskiej doktrynie, upublicznienie danych osobowych bez wyraźnej podstawy prawnej może być uznane za bezprawne⁸⁹.

Wobec powyższego udostępnienie numerów ksiąg wieczystych w geoportalu wymagałoby wprowadzenia do polskiego porządku przepisów, które precyzyjnie określałyby obowiązek udostępnienia numerów ksiąg wieczystych przez administratora danych osobowych, jakim jest organ władzy publicznej prowadzący geoportal. Niemniej jednak wprowadzenie stosownych przepisów nie musi gwarantować zgodności z prawem takiego udostępnienia.

⁸⁸ Opinia 06/2013 on open data..., *op. cit.*, s. 19.

⁸⁹ P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie...*, *op. cit.*, art. 6, nb. 47.

W świetle zasad przetwarzania danych wyrażonych w RODO, a także w sytuacji obowiązku zachowania zasad niezbędności i proporcjonalności ingerencji ustawowej w prawa podstawowe wprowadzenie nowych przepisów musiałoby być poprzedzone rozległą analizą zasad ustanowionych w prawie unijnym oraz w Konstytucji.

Planując wprowadzenie nowych przepisów legitymizujących upublicznienie numerów ksiąg wieczystych w geoportalu, projektodawca i ustawodawca muszą po pierwsze precyzyjnie ustalić, jakiemu dokładnie celowi publicznemu takie udostępnienie ma służyć i jaki interes publiczny ma ono chronić. Z obecnie obowiązujących przepisów można wnioskować, że jawność materialna i formalna ksiąg wieczystych zapewniają skuteczność rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, a w konsekwencji wzmacniają pewność obrotu prawnego dotyczącego nieruchomości. Interesem publicznym chronionym przez udostępnienie danych osobowych w księgach wieczystych jest więc pewność obrotu gospodarczego.

Upublicznienie informacji sektora publicznego w świetle Dyrektywy 2003/98/WE ma na celu wsparcie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, tym samym przyczynienie się do wzrostu gospodarczego w Unii oraz zapewnienia uczciwej i niezakłóconej konkurencji. Z kolei Dyrektywa 2007/2/WE o ustanowieniu infrastruktury informacji przestrzennej (INSPIRE) ma za zadanie wsparcie dostępu obywateli Unii do informacji o środowisku i o czynnikach mogących mieć wpływ na ich zdrowie i samopoczucie, ewentualnie informacji o znaczeniu geograficznym czy społecznym. Wydaje się, że o ile upublicznienie numerów ksiąg wieczystych można by ewentualnie uznać za służące rozwojowi gospodarczemu przez wzmocnienie pewności prawnej w obrocie nieruchomościami, o tyle takie przetwarzanie danych osobowych nie będzie miało żadnego wpływu na cel, jakim jest ochrona środowiska naturalnego i zdrowia mieszkańców Unii czy ich dostępu do usług publicznych.

Ustaliwszy precyzyjny cel upublicznienia danych oraz interes publiczny, jakiemu takie przetwarzanie danych ma służyć, projektodawca i ustawodawca muszą dokonać oceny, czy upublicznienie jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu oraz czy jest proporcjonalne. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, że szerokie upublicznienie danych osobowych, jakimi są numery ksiąg wieczystych, jest znaczną ingerencją w prywatność i autonomię informacyjną ogromnej liczby osób, których dane są zgromadzone w księgach wieczystych.

W ocenie autorów niniejszego opracowania pewność obrotu gospodarczego w opisanym kontekście może nie być przeważająca względem prawa podstawowego, jakim jest ochrona danych osobowych. Wynik testu proporcjonalności i niezbędności będzie jednak zależał od zdefiniowania celu, jakiemu ma służyć upublicznienie numerów ksiąg wieczystych.

W przypadku gdy interes publiczny realizowany przez upublicznienie numerów ksiąg wieczystych zostałby uznany za przeważający nad prawem do ochrony danych osobowych, projektodawca oraz ustawodawca powinni uwzględnić w projektowanych przepisach wytyczne RODO oraz dobre praktyki rekomendowane przez Grupę Roboczą art. 29.

Po pierwsze, przepisy legitymizujące upublicznienie numerów ksiąg wieczystych powinny w sposób definitywny i jasny określać cel upublicznienia. Wymóg taki wynika z art. 6 ust. 3 RODO.

Po drugie, projektowane przepisy powinny uwzględniać zasady minimalizacji danych, ograniczenia celu i okresu przetwarzania oraz zasady prawidłowości danych, przejrzystości i rzetelności przetwarzania, rozliczalności oraz integralności i poufności danych. Projektowane przepisy powinny więc w kontekście powyższych zasad i zasady proporcjonalności i niezbędności określać zakres przetwarzanych danych, sposoby ich przetwarzania, a także środki czy wytyczne służące zapewnieniu rozliczalności, zabezpieczeniu danych przed nieuprawnionym wykorzystaniem czy zmianą oraz przetwarzaniem poza okresem retencji, a także zasady ponownego wykorzystania danych. Warte rozważenia jest także uwzględnienie zasad korzystania przez osoby, których dane dotyczą, z praw przysługujących im na mocy art. 15–21 RODO.

Po trzecie, projektowane przepisy muszą być na tyle jasne, aby umożliwić osobom, których dane dotyczą, dostosowanie swojego zachowania do nowej rzeczywistości prawnej. Osoby te nie powinny być zaskoczone nowymi celami i sposobami przetwarzania swoich danych osobowych.

Po czwarte, projektowane rozwiązania muszą uwzględnić rozsądne i skuteczne zabezpieczenia techniczne, m.in. przed masowym pobieraniem bazy danych. Zapewnienie takich skutecznych zabezpieczeń wymaga kompleksowego rozważenia kwestii finansowania takich rozwiązań – nie tylko ich wdrożenia, ale także bieżącego ulepszania i uaktualniania. Postęp technologiczny będzie bowiem powodował, że w przyszłości pojawią się coraz skuteczniejsze sposoby techniczne na pozyskiwanie całości baz danych, które są udostępniane w Internecie. Organ publiczny będący administratorem danych osobowych będzie zaś odpowiedzialny za wszelkie naruszenia ochrony danych i musi zapewnić sobie skuteczną kontrolę na sposobami wykorzystania zbioru jako całości. Utrata kontroli może skutkować nie tylko odpowiedzialnością administracyjną i cywilną, ale także niemożliwością spełnienia żądań opartych na art. 15–21 RODO.

Wprowadzenie ewentualnych przepisów legitymizujących upublicznienie numerów ksiąg wieczystych wymagałoby także przeprowadzenia oceny skutków przetwarzania dla ochrony danych (art. 35 RODO) i najpewniej konsultacji z Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych (art. 36 RODO), gdyż *prima facie* wydaje się, że takie przetwarzanie danych wiązałoby się ze znaczącym ryzykiem naruszenia praw i wolności osób, których dane dotyczą. Projektowane przepisy podlegałyby także konsultacji z Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych, zgodnie z art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych.

W innych państwach członkowskich Unii Europejskiej kwestia dostępu do informacji zawartych w księgach wieczystych jest uregulowana niejednolicie. W wielu przypadkach podmioty publiczne umożliwiają wyszukiwanie ksiąg wieczystych na podstawie adresu

nieruchomości (co byłoby skutkiem upublicznienia na gruncie polskim numerów ksiąg wieczystych w geoportalu), jednak dostęp do danych osobowych zawartych w rejestrze bywa ograniczany. Kształt jawności rejestrów nieruchomości w kontekście danych osobowych zależy od indywidualnego podejścia ustawodawcy krajowego.

Bibliografia

- E. Bałan-Gonciarz, H. Ciepła, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, LEX 2011 – komentarz, stan prawny: 1 listopada 2011 r.
- P. Blajer, *Elektroniczna „księga gruntowa”. Geneza i aktualny postęp automatyzacji ksiąg gruntowych w Niemczech, Austrii i Szwajcarii*, „Krakowski Przegląd Notarialny” r. 1, nr 4.
- T. Czech, *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, Warszawa 2014, LexisNexis.
- P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- J. Kuropatwiński, *Księgi wieczyste, t. 1: Komentarz do art. 1–10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Bydgoszcz 2013.
- O. Legat, *Komentarz do art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] B. Marcinkowski (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- P. Litwiński, *Pojęcie danych osobowych w rozporządzeniu ogólnym o ochronie danych osobowych*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 3.
- P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- D. Lubasz, W. Chomiczewski, *Komentarz do art. 6 RODO*, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, LEX, Warszawa 2018.
- S. Rudnicki, *Polski system ksiąg wieczystych na tle regulacji państw europejskich-członków UE – zalety i wady tego systemu, ocena stanu obecnego i wnioski na przyszłość*, „Rejent” 1998, r. 8, nr 6 (86).
- M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- A. Wudarski, *Jawność ksiąg wieczystych. Analiza prawno-porównawcza w kontekście europejskim*, [w:] A. Oleszko, A. Dańko-Reosler, R. Pastuszko (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Maksymilianowi Pazdanowi*, Warszawa 2014.

Wytyczne Grupy Roboczej art. 29

Opinion 06/2013 on open data and public sector information (‘PSI’) reuse, przyjęta przez Grupę Roboczą art. 29 dnia 5 czerwca 2013 r. (WP 207), s. 12.

Wytyczne Grupy Roboczej art. 29 dotyczące zgody na mocy rozporządzenia 2016/679 przyjęte dnia 28 listopada 2017 r., ostatnio zmienione i przyjęte dnia 10 kwietnia 2018 r. (WP 259 rev. 01).

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2003 r. Rechnungshof (C-465/00) przeciwko Österreichischer Rundfunk i innym oraz Christa Neukomm (C-138/01) i Joseph Lauermann (C-139/01) przeciwko Österreichischer Rundfunk, źródło: curia.europa.eu.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 grudnia 2008 r., C-524/06, Zbiór Orzeczeń 2008 I-09705.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. Akt VII SA/Wa 1069/16, LEX nr 2288475.

Źródła internetowe

1. <https://www.geoportal.gov.pl/o-geoportalu/informacje-o-projekcie/informacje-ogolne>, dostęp: 23.02.2018 r.
2. <https://bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/ksiegi-wieczyste/download,2001,o.html>, dostęp: 27.02.2019 r.
3. https://ksiegiwieczyste.pl/?gclid=CjoKCQiA-8PjBRCWARIsADc18TJoRzRHXbaU-7aQv1KggwaGJHUIiBDfaxuoq1dMiiOXwL1z3R9UdCkaAiF7EALw_wcB, dostęp: 24.02.2019 r.
4. www.krs-online.com.pl, dostęp: 24.02.2019 r.
5. www.krs-pobierz.pl, dostęp: 24.02.2019 r.
6. www.rejestr.io/krs, dostęp: 24.02.2019 r.
7. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/9/contents>, dostęp: 27.02.2019 r.
8. <https://www.jusline.at/gesetz/gbg>, dostęp: 27.02.2019 r.
9. <https://www.gesetze-im-internet.de/gbo/BJNR001390897.html>, dostęp: 29.02.2019 r.
10. <https://sede.registradores.org/>, dostęp: 29.02.2019 r.

