



PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Miroslaw Wróblewski

Warszawa, 11.03.2025 r.

DPNT.413.15.2025

Pan
Krzysztof Paszyk
Minister Rozwoju i Technologii

Szanowny Panie Ministrze,

działając na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych¹ zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą i wnioskiem o **podjęcie prac legislacyjnych prowadzących do zmiany przepisów ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących**² celem dostosowania ich do zasad ochrony danych osobowych określonych w art. 5 rozporządzenia 2016/679³.

Analiza aktualnych regulacji prawnych podjęta przez organ nadzorczy w związku z sygnalizowanymi mu problemami w stosowaniu przepisów ww. ustawy w zakresie obowiązku zamieszczania w treści dokumentów numerów ksiąg wieczystych i następnie ich publikacji, uzasadniają wniosek o potrzebie wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych w celu zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych tam zamieszczanych.

Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 i ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor występuje, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji do

¹ Zgodnie z art. 52 ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie lub zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych.

² Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2024 r. poz. 195), dalej również jako „ustawa o ułatwieniach”.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.), dalej jako „rozporządzenie 2016/679”.

właściwej miejscowo rady gminy. Decyzja w tej sprawie podejmowana jest przez radę gminy w formie uchwały o ustaleniu lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji.

Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji powinien zawierać m.in.: **wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej**, jeżeli została założona, przy czym chodzi o wskazanie zarówno nieruchomości, na której prowadzona będzie inwestycja, jak i innych nieruchomości, w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutek (art. 7 ust. 7 pkt 8, 9 i 10 ww. ustawy).

Po otrzymaniu takiego wniosku – zgodnie z art. 7 ust. 10 ustawy o ułatwieniach – wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest do zamieszczenia go wraz z dołączonymi do niego dokumentami **na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy**, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, na stronie internetowej gminy, określając formę, miejsce i termin składania uwag do wniosku.

Stosownie natomiast do art. 8 ust. 1 pkt 9, 10 i 11 ww. ustawy uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji zawiera m.in.: **wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej**, jeżeli została założona.

Uchwała taka podlega następnie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 8 ust. 2 ustawy o ułatwieniach).

Z powołanych powyżej przepisów wynika, że zarówno we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, jaki i w uchwale podejmowanej w takiej sprawie, jako jeden z obowiązkowych elementów określających nieruchomość wskazano księgę wieczystą. Ponadto przepisy te przewidują obowiązek publikacji wniosku inwestora oraz uchwały rady gminy odpowiednio w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Konsekwencją takiego ukształtowania przepisów w zakresie zarówno treści ww. dokumentów, jak i obowiązku ich publikacji, jest udostępnianie w przestrzeni publicznej zawartych w treści tych dokumentów informacji w postaci numerów ksiąg wieczystych.

Mając na względzie definicję danych osobowych, określoną w art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679, numer księgi wieczystej należy uznać za dane osobowe, co potwierdza utrwalone już orzecznictwo sądów administracyjnych⁴. Jednocześnie należy podkreślić, że **poprzez numer księgi wieczystej można nie tylko zidentyfikować konkretną osobę fizyczną** (w tym właściciela konkretnej nieruchomości), **a ponadto uzyskać o niej wiele informacji**. Księgi wieczyste zawierają dane nie tylko o imieniu i nazwisku właściciela nieruchomości, czy numerze PESEL, ale także informacje o jego zobowiązaniach finansowych, czy sposobie pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Dysponując tym numerem można więc mieć dostęp (poprzez Centralną Informację Ksiąg Wieczystych) do zawartych w księdze danych.

Poprzez opublikowanie numerów ksiąg wieczystych, np. na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej czy w wojewódzkim dzienniku urzędowym, dostęp do zawartych w księgach informacji może uzyskać każdy zainteresowany

⁴ Wyrok NSA z 28 stycznia 2025 r. sygn. akt III OSK 5393/21.

użytkownik Internetu. Łatwy dostęp do takich danych może prowadzić do zagrożeń dla wielu osób, m.in. do ponownego wykorzystania danych osobowych niezgodnie z pierwotnymi celami przetwarzania, nieuprawnionego profilowania właścicieli nieruchomości, czy kradzieży ich tożsamości.

Wobec powyższego szczególnie ostrożnie należy podchodzić do sytuacji, gdy takie dane osobowe miałyby być publicznie udostępnione. Na zagrożenia związane z upublicznieniem numerów ksiąg wieczystych nieruchomości zwracał uwagę Prezes UODO m.in. w materiałach: „Główny Geodeta Kraju zobowiązany do zaprzestania publikowania numeru ksiąg wieczystych na GEOPORTAL2” dostępnym pod linkiem: <https://archiwum.uodo.gov.pl/pl/138/1483> oraz „Numer księgi wieczystej pozwala pozyskać dane osobowe – potwierdza to także RPO” dostępnym pod linkiem <https://uodo.gov.pl/pl/138/2336>.

Tymczasem powołane na wstępie **przepisy ustawy o ułatwieniach**, po pierwsze, **wymagają, aby w treści wniosku i uchwały wskazywać nieruchomości według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej**, a po drugie **nakładają na organy obowiązek publikacji tych dokumentów, nie zawierając przy tym rozwiązań zapobiegających publikacji danych osobowych, w zakresie wykraczającym poza dane niezbędne dla osiągnięcia celu publikacji tych dokumentów**, w tym w zakresie danych niezbędnych do oznaczenia nieruchomości.

Jednocześnie, porównując zakres informacji służących identyfikacji nieruchomości wskazany w ustawie o ułatwieniach oraz w ustawie - Prawo budowlane⁵, czy też w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, zauważyć można, że tylko w ustawie o ułatwieniach w celu oznaczenia nieruchomości wykorzystuje się numer księgi wieczystej.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe informacje, w tym charakter danych w postaci numeru księgi wieczystej, **zastrzeżenia organu nadzorczego budzi publikowanie – w wykonaniu powołanych powyżej przepisów prawa – danych osobowych w postaci numerów ksiąg wieczystych.** W ocenie organu nadzorczego publikowanie takich danych w Biuletynie Informacji Publicznej i w wojewódzkim dzienniku urzędowym może powodować naruszenie zasady minimalizacji określonej w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2016/679⁷. Zgodnie z tą zasadą administrator powinien przetwarzać (w tym pozyskiwać i udostępniać) tylko takiego rodzaju dane i tylko o takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel przetwarzania. Ponadto, jak wskazano w motywie 39 do rozporządzenia 2016/679 dane powinny być przetwarzane wyłącznie w takich przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami.

Przewidziany wskazanymi wyżej przepisami ustawy o ułatwieniach obowiązek publikacji danych osobowych budzi zastrzeżenia dodatkowo z tego względu, że aktualnie obowiązujące zasady przetwarzania danych osobowych w publikatorach urzędowych nie

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 poz. 725 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 poz. 1130 ze zm.).

⁷ Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2016/679 dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane ("minimalizacja danych").

nakładają na podmioty prowadzące te publikatory obowiązku kontroli treści przekazywanych do publikacji aktów. Uwagi w tym zakresie Prezes UODO przekazał Ministrowi ds. Unii Europejskiej, dokonując oceny wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z 11 stycznia 2024 r. w sprawie C-231/22 *État belge*⁸. W swojej opinii organ nadzorczy wskazał m.in., że dla wypełnienia zasady praworządności z art. 7 Konstytucji RP sytuacja ta wymaga rozważenia stworzenia ram prawnych, które określałyby obowiązki podmiotów, których zadaniem jest prowadzenie dzienników urzędowych jako administratora danych i wskazywały na ich odpowiedzialność w zakresie prawidłowości treści publikowanych aktów prawnych i wyroków, albo przyjęcia takiej interpretacji regulacji istniejących, zgodnie z którą wskazane obowiązki administratora byłyby uznane za niewątpliwe.

Wobec powyższego, w ocenie Prezesa UODO, w świetle wyżej powołanych zasad ochrony danych osobowych **ponownego przeanalizowania wymaga przyjęte w ustawie o ułatwieniach rozwiązanie, polegające na wskazywaniu nieruchomości zarówno według katastru nieruchomości, jak i księgi wieczystej, co w powiązaniu z obowiązkiem publikacji wniosku i uchwały prowadzi do podania do publicznej wiadomości numerów ksiąg wieczystych, a tym samym do nieograniczonego w czasie ich upubliczniania i wykorzystywania przez nieograniczony krąg osób.**

Podkreślić też należy, że również ustawodawca kształtując przepisy prawa określające zakres informacji jakie powinny być zawarte w uchwale rady gminy, czy też wniosku, nie może pomijać opisanej wyżej zasady minimalizacji. W szczególności zamieszczanie danych osobowych w treści uchwał, które podlegać mają publikacji, powinno następować tylko wtedy, kiedy jest to niezbędne.

Mając na uwadze powyższe poddaję uprzejmie pod rozagę Pana Ministra zmianę przepisów ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w sposób zapewniający poszanowanie zasad ochrony danych osobowych.

W przypadku podjęcia prac legislacyjnych przez Ministerstwo, w związku z przedstawionym powyżej zagadnieniem, Urząd Ochrony Danych Osobowych deklaruje swoje wsparcie eksperckie celem wypracowania rozwiązań uwzględniających przepisy o ochronie danych osobowych.

W świetle przedstawionej powyżej argumentacji, działając na podstawie art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych⁹, uprzejmie proszę Pana Ministra o odniesienie się do tego wystąpienia na piśmie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Łączę wyrazy szacunku

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych

⁸ Pismo Prezesa UODO z (...) marca 2024 r. w sprawie (...).

⁹ Zgodnie z art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych, podmiot, do którego zostało skierowane wystąpienie lub wnioski, o których mowa w ust. 1 i 2, jest obowiązany ustosunkować się do tego wystąpienia lub wniosku na piśmie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.