



PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Jan Nowak

Warszawa, 6 kwietnia 2020 r.

DKN.5112.13.2020

POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256) w związku z art. 70 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781) w postępowaniu z urzędu prowadzonym wobec Głównego Geodety Kraju w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych dotyczącej udostępniania bez podstawy prawnej na portalu internetowym GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) numerów ksiąg wieczystych, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

postanawia

zobowiązać Głównego Geodetę Kraju do ograniczenia przetwarzania danych osobowych w zakresie numerów ksiąg wieczystych, nakazując zaprzestanie ich publikowania na portalu internetowym GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) do czasu wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w tej sprawie.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych wszczął z urzędu postępowanie wobec Głównego Geodety Kraju w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych dotyczącej przetwarzania danych osobowych poprzez publikowanie na portalu GEOPORTAL2

(geoportal.gov.pl) informacji pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków (w tym numerów ksiąg wieczystych) prowadzonych przez starostów powiatów. Takie działanie skutkuje tym, że podane do publicznej wiadomości numery ksiąg wieczystych pozwalają osobom nieuprawnionym na zapoznanie się z informacjami zawartymi w księdze wieczystej, w tym również z danymi osób fizycznych.

Zgodnie z brzmieniem art. 70 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, jeżeli w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a dalsze ich przetwarzanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki, Prezes Urzędu Ochrony Danych, w celu zapobieżenia tym skutkom, może w drodze postanowienia, zobowiązać podmiot, któremu jest zarzucane naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, wskazując dopuszczalny zakres tego przetwarzania. Stosownie do art. 70 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, w postanowieniu, o którym mowa w ust. 1, Prezes Urzędu Ochrony Danych określa termin obowiązywania ograniczenia przetwarzania danych osobowych nie dłuższy niż do dnia wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie.

Jak wynika z powyższego przepisu, podstawą wydania postanowienia jest uprawdopodobnienie naruszenia przepisów o ochronie danych oraz zagrożenie spowodowania poważnych i trudnych do usunięcia skutków.

W ocenie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w niniejszej sprawie powyższe przesłanki do wydania ww. postanowienia zostały spełnione. Zostało bowiem uprawdopodobnione, iż na skutek publikowania na portalu internetowym GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) numerów ksiąg wieczystych dochodzi do naruszenia przepisów o ochronie danych.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma fakt, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w dniach 10 – 14 lutego 2020 r. przeprowadził czynności kontrolne (sygn. DKN.5112.8.2020) w Starostwie Powiatowym w Jarocinie. Zakresem kontroli objęto udostępnianie przez Starostę Jarocińskiego za pośrednictwem portalu internetowego „GEOPORTAL2” (geoportal.gov.pl) danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków. W toku kontroli ustalono, że Starosta Jarociński nie publikuje na ww. portalu danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków, lecz dane z przedmiotowej ewidencji (w tym numery ksiąg wieczystych) na podstawie zawartego porozumienia przekazuje Głównemu Geodecie Kraju, który pozyskane w ten sposób informacje udostępnia na portalu GEOPORTAL2.

Z uwagi na powyższe, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych zdecydował o konieczności przeprowadzenia kontroli u Głównego Geodety Kraju. Zgodnie z zakresem wskazanym w upoważnieniach imiennych planowana kontrola miała na celu zbadanie

procesu udostępniania przez Głównego Geodetę Kraju za pośrednictwem portalu internetowego GEOPORTAL2 danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków.

Główny Geodeta Kraju udaremnił jednak przeprowadzenie czynności kontrolnych w zaplanowanym zakresie. W ocenie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Główny Geodeta Kraju, celowo uniemożliwił organowi nadzorczemu dokonanie oceny procesu przetwarzania danych w związku z funkcjonowaniem portalu internetowego o nazwie GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl).

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż z zeznań Głównego Geodety Kraju, które zostały złożone na okoliczność odmowy przeprowadzenia kontroli wynika, że „w przypadku 90 starostw powiatowych, które nie posiadają jeszcze własnej infrastruktury technicznej Główny Geodeta Kraju na podstawie zawartych porozumień (zawartych na podstawie art. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne), po otrzymaniu stosownych danych geodezyjnych z tych starostw dokonuje publikacji tych danych na portalu internetowym GEOPORTAL2” (protokół przesłuchania świadka stanowi załącznik nr 1 do protokołu kontroli).

W związku z powyższym, wskazane wyjaśnienia stanowią potwierdzenie publikowania przez Głównego Geodetę Kraju na portalu GEOPORTAL2 informacji pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków (w tym numerów ksiąg wieczystych) prowadzonych przez starostów powiatowych, którzy nie dysponują infrastrukturą techniczną umożliwiającą publikowanie tych informacji na tym portalu.

Bezsporne w niniejszej sprawie jest to, że funkcjonalność portalu GEOPORTAL2 pozwala na zapoznanie się na podstawie numeru księgi wieczystej przez osoby korzystające z tego portalu z zakresem informacji zawartych w danej księdze wieczystej (w tym również z danymi osób fizycznych). Zgodnie bowiem z art. 36⁴ ust. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. 2019 r. poz. 2204), każdy, kto zna numer księgi wieczystej, może bezpłatnie przeglądać księgę wieczystą za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Zatem, ze względu na umieszczenie w ramach portalu GEOPORTAL2 numeru księgi wieczystej, każdy może zapoznać się z jej zawartością, nawet jeżeli wcześniej nie dysponował jej numerem.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, księga wieczysta zawiera cztery działy, z których: 1) pierwszy obejmuje oznaczenie nieruchomości oraz wpisy praw związanych z jej własnością; 2) drugi obejmuje wpisy dotyczące własności i użytkowania wieczystego; 3) trzeci przeznaczony jest na wpisy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych, z wyjątkiem hipotek, na wpisy ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomością lub użytkowaniem wieczystym oraz na wpisy innych praw i roszczeń, z wyjątkiem roszczeń dotyczących hipotek; 4) czwarty przeznaczony jest na wpisy dotyczące hipotek.

Nie ulega wątpliwości, że podmiotami, których dotyczą poszczególne prawa i obowiązki ujawnione w księgach wieczystych, są również osoby fizyczne. Zakres ujawnianych w księdze wieczystej danych tych osób obejmuje m.in. imiona, nazwiska, imiona rodziców, numer PESEL, adres nieruchomości. Na tej podstawie stwierdzić należy, że podane do publicznej wiadomości (na portalu GEOPORTAL2) numery ksiąg wieczystych pozwalają na identyfikację osób fizycznych, których dane zostały w nich ujawnione, a tym samym stanowią dane osobowe w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia 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 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej rozporządzeniem 2016/679.

W konsekwencji uznać należy, że ujawnienie numerów ksiąg wieczystych na portalu GEOPORTAL2 stanowi naruszenie przepisów o ochronę danych osobowych.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 36⁴ ust. 16 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, Centralna Informacja umożliwi organom prowadzącym kataster nieruchomości, dla nieruchomości z określonej miejscowości, gminy lub powiatu, w celu weryfikacji zgodności danych ewidencji gruntów i budynków z danymi zawartymi w księgach wieczystych bezpłatne pozyskiwanie, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, danych zawartych w dziale pierwszym i drugim ksiąg wieczystych, bez prawa udostępniania osobom trzecim.

Wskazać należy, że projekt portalu GEOPORTAL2 został opracowany w ramach wykonywania ustanawiania infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej. Projekt opracowania takiej infrastruktury jest regulowany przepisami dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej. Zakres danych, które znajdują się w zbiorach danych przestrzennych jest określony w załącznikach do dyrektywy 2007/2/WE. Wskazany zakres nie obejmuje danych dotyczących własności, czy statusu prawnego nieruchomości, które są objęte zbiorem.

Zgodnie z motywem 24 dyrektywy 2007/2/WE, świadczenie usług sieciowych (takich jak udostępnianie danych w ramach Geoportal2), 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.

Należy także przywołać art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2020 r. poz.276), który nakłada na Głównego Geodetę Kraju obowiązek zastosowania zabezpieczeń zapobiegających nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi lub przekazaniu danych osobowych przetwarzanych m.in. w związku z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz tworzeniem i utrzymywaniem zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach.

Wskazać należy, że z treści porozumienia nr [...] z dnia [...]]listopada 2018 r. (zawartego przez Głównego Geodetę Kraju ze Starostą J.) wynika, że porozumienie to zostało zawarte na podstawie art. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne w związku z art. 7 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1472). W treści tego porozumienia określony został cel współpracy, tj. uzupełnienie i usprawnienie funkcjonowania elementów krajowego systemu informacji o terenie, stanowiącego część składową infrastruktury informacji przestrzennej. Zakres przekazywanych informacji przez Starostę J. (i następnie publikowanych przez Głównego Geodetę Kraju na GEOPORTAL2), zgodnie z ww. porozumieniem, obejmuje m.in. numery ksiąg wieczystych nieruchomości położonych na terenie Powiatu J.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 11 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, dostęp do zbiorów danych i usług przestrzennych podlega ograniczeniu na podstawie m.in. przepisów o ochronie danych osobowych.

Ochrona danych osobowych jest obecnie uregulowana w przepisach rozporządzenia 2016/679. Przepisy te ustanowiły podstawowe zasady przetwarzania danych osobowych, w tym zasadę zgodności z prawem, sformułowaną w art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679. Zasada zgodności z prawem, „określana również mianem legalności przetwarzania danych, oznacza wymóg przestrzegania norm ustanowionych w przepisach prawa. Zasada zgodności przetwarzania danych z prawem ma szeroki zakres przedmiotowy, nie chodzi tu tylko o przepisy komentowanego rozporządzenia, ale także o przepisy zawarte w innych aktach normatywnych. (...) Wśród przepisów dotyczących przetwarzania danych szczególną rolę pełnią wymogi odnoszące się do zgodności przetwarzania z prawem (określane także jako tzw. podstawy dopuszczalności przetwarzania danych lub przesłanki legalności przetwarzania danych), określone w przepisach art. 6, 9 i 10 komentowanego rozporządzenia. Przepisy te wskazują przypadki, gdy przetwarzanie danych jest prawnie dopuszczalne (ujmując to najprościej: kiedy można zgodnie z prawem przetwarzać dane osobowe)” (Fajgielski Paweł, Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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),

[w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz). Zatem, Główny Geodeta Kraju powinien dysponować przesłanką dopuszczającą nie tylko zbieranie przez niego numerów ksiąg wieczystych, ale również ich publiczne udostępnianie w ramach infrastruktury informacji przestrzennej (GEOPORTAL2). Tymczasem w niniejszej sprawie Główny Geodeta Kraju nie może powołać się na żadną przesłankę wymienioną w art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, a w szczególności na przesłankę wskazaną w lit. c), zgodnie z którą przetwarzanie danych jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze.

Jak bowiem wykazano powyżej, żaden z przepisów regulujących kwestie związane z działalnością Głównego Geodety Kraju nie pozwala na udostępnianie przez niego w ramach GEOPORTAL2 tego typu danych, a wręcz z art. 36⁴ ust. 16 ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz art. 5a ust. 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wynika zakaz ich udostępniania osobom trzecim. Na tej podstawie stwierdzić również należy, że przesłanka wskazana w art. 6 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679 nie może być zastosowana. Pozostałe przesłanki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych wymienione w art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 z uwagi na ich charakter nie mogą stanowić podstawy przetwarzania danych osobowych w niniejszej sprawie.

W konsekwencji uznać należy, że udostępnianie bez podstawy prawnej na GEOPORTAL2 numerów ksiąg wieczystych skutkuje naruszeniem przez Głównego Geodetę Kraju art. 5 ust. 1 lit. a) i art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2016/679.

W niniejszej sprawie zachodzi również druga przesłanka do wydania przedmiotowego postanowienia w postaci uprawdopodobnienia zagrożenia spowodowania poważnych i trudnych do usunięcia skutków.

Wskazać bowiem należy, że skoro wgląd w treść księgi wieczystej za pośrednictwem GEOPORTAL2 nie jest możliwy bez znajomości numeru księgi wieczystej, to nie ulega najmniejszej wątpliwości, że numer księgi wieczystej jest instrumentem zabezpieczającym przed uzyskaniem dostępu do zawartości księgi wieczystej, w tym do danych osób fizycznych.

W związku z tym udostępnianie, bez podstawy prawnej, przez Głównego Geodetę Kraju na Geoportal2 informacji o numerze księgi wieczystej stwarza bardzo duże niebezpieczeństwo wykorzystania pozyskanych danych z ksiąg wieczystych np. w celu profilowania osób fizycznych na podstawie numeru PESEL, zapoznania się z informacją dotyczącą zaciągniętego kredytu, ustalenie adresu zamieszkania danej osoby, jak również umożliwia wykorzystanie pozyskanych danych w innych celach, np. w celach marketingowych.

Osoba, której dane są udostępniane za pośrednictwem GEOPORTAL2 nie jest w stanie samodzielnie obronić się przed nieuprawnionym i bezprawnym przetwarzaniem jej danych

osobowych. Przyjęte rozwiązania w zakresie ochrony danych osobowych służą eliminowaniu działań niezgodnych z prawem. Tak więc dane zawarte w księdze wieczystej (nie wykluczając jej numeru) również podlegają ochronie.

W ocenie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych funkcjonowanie w dotychczasowy sposób portalu GEOPORTAL2 (geoportal.gov.pl) stwarza niebezpieczeństwo narażenia znacznej liczby osób fizycznych na ingerencję w sferę ich prywatności. Na tej podstawie stwierdzić należy, że dalsze przetwarzanie danych może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki poprzez upubliczniania danych osobowych osób fizycznych zawartych w księgach wieczystych.

Uzasadnia to w pełni zastosowanie art. 70 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych w celu zapobieżenia tym skutkom.

Jednocześnie należy wskazać, że stosownie do art. 15zss ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 374, ze zm.), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, w przypadku postępowania administracyjnego, strona jest zobowiązana na żądanie organu w wyznaczonym przez niego terminie do dokonania czynności określonej w tym żądaniu, jeżeli niepodjęcie czynności mogłoby spowodować poważną szkodę dla interesu społecznego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, bowiem szkoda w interesie społecznym wyraża się w nieuprawnionym dostępie do danych osobowych znacznej liczby osób w skali kraju, w przypadku dalszego ich przetwarzania poprzez ujawnianie numeru ksiąg wieczystych.

W tym stanie faktycznym i prawnym, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych rozstrzygnął, jak w sentencji.

Jan Nowak

Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych

Postanowienie niniejsze jest ostateczne. Na podstawie art. 70 ust. 3 *ustawy o ochronie danych osobowych* oraz art. 53 § 1 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.), od niniejszego postanowienia stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego postanowienia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu

Ochrony Danych Osobowych (adres: Urząd Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa).

Jednakże ze względu na art. 15zrz ust. 1 pkt 1 *ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów, od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem, nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.