



Dr Magdalena DURZYŃSKA

dr nauk prawnych, sędzia WSA w Warszawie,
autorka publikacji z zakresu geodezji i kartografii,
gospodarki nieruchomościami i planowania przestrzennego
ORCID 0000-0002-2197-2306
e-mail: m.durzynska@tlen.pl

DOI: 10.15199/50.2020.6.1

Numer księgi wieczystej w kontekście zasady jawności rejestrów publicznych

The land and mortgage register number
in context of the principle of transparency of public registers

Elektroniczne księgi wieczyste stanowią rejestr publiczny, powszechnie dostępny i jawny – bez jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych czy przedmiotowych. Numer księgi wieczystej identyfikuje pozycję rejestrową – księgę prowadzoną dla nieruchomości i jest numerem porządkowym w tym rejestrze. Dane wieczystoksięgowe, a więc i numer księgi, nie podlegają przepisom dotyczącym ochrony danych osobowych. Prawo przetwarzania danych osobowych w rejestrach publicznych znajduje podstawę w przepisach rangi ustawowej i wynika z ochronnej roli państwa dla uczestników obrotu. Słowa kluczowe: rejestr publiczny, księgi wieczyste, dane osobowe, numer księgi wieczystej

Electronic land and mortgage registers constitute a public register, open and publicly available – without any material or personal restrictions. The land and mortgage register number identifies the registration position – the book kept for real estate and is the order number in this register. The land and mortgage register data and the book number, are not subject to the provisions on the protection of personal data. The right to process personal data in public registers is based on statutory regulations and results from the protective role of the state for participants in the broadly understood trade. Keywords: public register, land and mortgage registers, personal data, land and mortgage register number

Kataster nieruchomości i księgi wieczyste jako zbiory danych o nieruchomościach

Ewidencja gruntów i budynków i księgi wieczyste to dwa dotyczące nieruchomości rejestry publiczne. Prowadzą je różne podmioty (ewidencję – organy administracji a księgi – sądy powszechne). Pierwszy z tych rejestrów stanowi podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Drugi zaś służy ustaleniu stanu prawnego nieruchomości.

Zbiór ksiąg wieczystych to prowadzony przez państwo rejestr praw rzeczowych na nieruchomości. Jest to rejestr publiczny, a zasady jego zakładania, prowadzenia i udostępniania regulują przepisy ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹. Księgi wieczyste pełnią wiele funkcji, począwszy od ewidencyjnej, informacyjnej, prawotwórczej (...), a skończywszy na tej najbardziej doniosłej – czyli funkcji ochronnej. Księgi te prowadzi się na zasadzie indywidualności: jedna księga wieczysta odpowiada jednej nieruchomości w znaczeniu cywilistycznym (art. 24 ust. 1 ukwh). Księga wieczysta jest zatem prawnym kryterium wyodrębnienia nieruchomości jako przedmiotu prawa własności. Stan prawny nieruchomości obejmuje wszystkie prawa rzeczowe, których przedmiotem jest określona nieruchomość: a więc przede wszystkim własność, prawo na rzeczy cudzej (użytkowanie wieczyste), a także ograniczone prawa rzeczowe (użytkowanie, służebność, hipotekę czy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu). Określona w art. 25 ukwh struktura księgi wieczystej pozwala dowiedzieć się z niej nie tylko tego, kto jest właścicielem nieruchomości, ale i kto ma na niej swoje prawa (dożywocia, hipoteki czy np. użytkowania).

¹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2019 r., poz. 2204 z późn. zm., dalej jako ukwh);

Z kolei zasady prowadzenia oraz udostępniania informacji zawartych w operacie ewidencyjnym określa ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne². Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości)³ to bazowy rejestr publiczny określający cechy i położenie nieruchomości. Obejmuje on informacje dotyczące gruntów, budynków i lokali (w tym co do oznaczenia ich ksiąg wieczystych – art. 20 ust. 1 Pgik), a także m.in. informacje dotyczące właścicieli (art. 20 ust. 2 pkt 1a Pgik), w tym dane co do miejsca ich zamieszkania lub siedziby (art. 20 ust. 2 pkt 2 Pgik), a w razie braku możliwości ustalenia właściciela – dane osób lub innych podmiotów, które władają gruntem na zasadach samoistnego posiadania (art. 20 ust. 2 pkt 1b i pkt 2 Pgik). Operat ewidencyjny składa się z bazy danych prowadzonej za pomocą systemu teleinformatycznego oraz zbioru dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych. Jego struktura jest zatem podobna do modelu systemu ksiąg wieczystych. Obydwa te rejestry są jawne.

Zasada jawności ksiąg wieczystych

Zasada jawności ksiąg wieczystych została wyrażona w art. 2 zd. 1 ukwh. Ten aspekt zasady jawności nazywany jest jawnością formalną. Oznacza to nic innego jak to, że każdy może mieć dostęp do treści dowolnej księgi wieczystej. Dostęp ten, bez jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych czy przedmiotowych, gwarantuje bezwzględnie obowiązujący przepis rangi ustawowej. Wobec tego każdy podmiot, niezależnie od jego statusu prawnego, a gdy chodzi o osoby fizyczne – niezależnie od obywatelstwa, może uzyskać dostęp do treści dowolnej księgi wieczystej. Prawo to nie doznaje

² Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r., poz. 276, dalej jako Pgik);

³ Por. art. 224 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 65 z późn. zm. dalej jako ugn);

żadnych ograniczeń, jest bowiem niezależne od jakichkolwiek uprawnień czy roszczeń tego podmiotu w stosunku do nieruchomości objętej daną księgą wieczystą. Identyczne zasady obowiązywały w poprzednich regulacjach dotyczących ksiąg. Określoną w art. 2 ukwł zasadą jawności ksiąg wieczystych przewidywał art. 13 zd. 1 dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo o księgach wieczystych⁴, a co do jawności materialnej art. 17 dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe⁵. Jawność ksiąg ustanawiał też Kodeks Napoleona w art. 2196. Wg obowiązującego od dziesięcioleci polskiego prawa każdy mógł przeglądać w całości każdą księgę wieczystą w jej postaci materialnej w wyznaczonym pomieszczeniu budynku właściwego dla tej nieruchomości sądu rejonowego (w dniach i godzinach jego pracy). W przypadku ksiąg papierowych zasada jawności formalnej oznaczała, iż każdy miał też nieograniczony dostęp do wglądu do wpisów, projektów wpisów, wzmianek czy adnotacji, ale też prawo do sporządzania notatek (odpisów) czy utrwalania (np. fotograficznego) zawartych tam treści.

Czym innym są natomiast akta księgi wieczystej. Dostęp do nich jest ograniczony z uwagi na ich prywatny charakter czy treści stanowiące tajemnicę handlową. Akta księgi wieczystej można przeglądać tylko w obecności pracownika sądu, po wykazaniu w tym zakresie interesu prawnego (art. 36¹ ust. 2 ukwł).

Konsekwencją jawności formalnej jest jawność materialna ksiąg wieczystych. Skoro państwo zapewnia pełną i powszechną jawność tego rejestru – nikt w obrocie nie może zasłaniać się nieznaną wpisowi (art. 2 zd. 2 i art. 3 ukwł). To zasady ustanowione w ustawie, powszechnie znane i niezmiennie od dekad.

Jawność danych katastralnych

Zasada jawności obowiązuje również w katastrze, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie jest on objęty zasadą jawności materialnej. Odpowiednikiem wieczystoksięgowego przepisu ustanawiającego zasadę formalnej jawności ksiąg wieczystych w przypadku danych katastralnych jest art. 24 ust. 2 i ust. 4 Pgik. Stanowi on, że informacje zawarte w operacie ewidencyjnym są jawne oraz że, z zastrzeżeniem art. 25 ust. 5 Pgik, każdy może żądać udostępnienia informacji tam zawartych. W katastrze nieruchomości ustawodawca dokonał w międzyczasie formalnego podziału informacji w nim zawartych na dane o charakterze przedmiotowym (art. 20 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 i 4)⁶ oraz dane o charakterze podmiotowym (art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2)⁷. Wyjątek z art. 24 ust. 5 Pgik dotyczy przedmiotu udostępniania danych: ustawodawca poddał reglamentacji określone w art. 20 ust. 2 pkt 1 Pgik dane podmiotowe tj. dane dotyczące właścicieli, a w razie niemożliwości ich ustalenia – dane podmiotów władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania.

Jeśli chodzi o krąg podmiotów uprawnionych do pozyskania danych ewidencyjnych (z wyjątkiem danych określonych w art. 20 ust. 2 pkt 1), Pgik nie wyznacza żadnych ograniczeń po stronie zainteresowanego. Oznacza to, że każdy podmiot bez wyjątku (a więc i osoba prawna, i jednostka samorządu terytorialnego, i podmiot nieposiadający osobowości prawnej, a także każda osoba fizyczna niezależnie od obywatelstwa) – ma prawo do wglądu w dane ewidencyjne za wyjątkiem danych właścicieli (posiadaczy samoistnych).

Do danych określających stronę podmiotową jednostek ewidencyjnych (właścicieli albo władających jak posiadacz samoistny) dostęp mają: 1) oni sami – w zakresie tych jednostek (art. 24 ust. 5 pkt 1 Pgik); 2) organy administracji publicznej albo inne podmioty (...) realizujące zadania publiczne związane z tymi jednostkami (gruntami, budynkami lub lokalami; art. 24 ust. 5 pkt 2 Pgik); 3) operatorzy sieci (art. 24 ust. 5 pkt 2a Pgik); 4) inne podmioty – o ile wykażą interes prawny do ich pozyskania (art. 24 ust. 5 pkt 3 Pgik). Z uwagi na pewną zaszczość tego uregulowania, wielokrotnie zmiany w Pgik, w tym miejscu szersza analiza art. 24 ust. 5 Pgik (także w konfrontacji z przywołanym art. 24 ust. 2 pkt 2 Pgik) nie wydaje się celowa. Na tle wyrażanej od lat idei pełnej synchronizacji danych katastralnych

i wieczystoksięgowych dyskusyjna pozostaje regulacja ograniczająca wgląd do podmiotowych danych ewidencyjnych przy jednoczesnej pełnej jawności danych wieczystoksięgowych. Z prawnego punktu widzenia to ograniczenie uzasadnia jedynie brak rękopisów dla podmiotowych danych ewidencyjnych przy istnieniu ustawowej rękopisów wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 ukwł). Gdy chodzi o kataster nieruchomości – dane przedmiotowe tj. dane co do oznaczenia nieruchomości mają priorytet w stosunku do danych określonych w dziale I księgi wieczystej – „oznaczenie nieruchomości” (art. 27 ukwł). Jeśli zaś chodzi o dział II księgi wieczystej, to ten, w odróżnieniu od danych ewidencyjnych, objęty jest domniemaniem zgodności z prawem (art. 3 ukwł).

Gdy mowa o jawności formalnej ksiąg wieczystych, jak i jawności danych podmiotowych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, warto zwrócić uwagę na to, że problem z przetwarzaniem zawartych tam danych w praktyce pojawia się jedynie w aspekcie dotyczącym osób fizycznych tj. w aspekcie ich danych osobowych. Ukwł w art. 2 ustanawia pełną jawność ksiąg, natomiast Pgik w art. 24 ust. 5 ogranicza swobodny dostęp do danych katastralnych każdego ujawnionego w nim podmiotu, a więc nie tylko osoby fizycznej – lecz także Skarbu Państwa, osób prawnych czy np. wspólnot gruntowych. Owo ograniczenie powszechnej jawności podmiotowych danych katastralnych z normatywnego punktu widzenia nie ma zatem bezpośredniego związku z ochroną danych osobowych, bo te dotyczą tylko osób fizycznych. Zawarte w Pgik ograniczenie dostępu do danych podmiotowych (właścicieli czy posiadaczy samoistnych) jest natury generalnej – de lege lata nie jest więc zależne od tego, czy dotyczy osoby fizycznej czy też podmiotu instytucjonalnego. Jeśli przy tym spojrzeć na genezę danych ewidencyjnych i zasady ich udostępniania w pierwotnym brzmieniu Pgik, to wszystkie te dane początkowo były jawne i nieodpłatne, a ograniczenie w dostępie do nich (w tym odpłatność) wynikało z formy ich pozyskania w postaci dokumentu urzędowego takiego jak wyrys czy wypis (vide art. 24 Pgik w brzmieniu nadanym ustawą z 17 maja 1989 r.).

Aktualnie nie budzi wątpliwości, że dane katastralne określone w art. 20 ust. 1, na które składają się m.in. „informacje dotyczące: gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów (...)” są ewidencyjnymi danymi, które są objęte pełną jawnością w oparciu o art. 24 ust. 2 i 4 Pgik. Dane te można umownie nazwać danymi „przedmiotowymi”. Wobec tego w obecnym stanie prawnym, niezależnie od doktrynalnej oceny charakteru danych katastralnych w postaci „oznaczenia księgi wieczystej”, ewidencyjne przetwarzanie numeru księgi wieczystej nie podlega jakimkolwiek ograniczeniom normatywnym. Wynika to wprost z przywołanych wyżej przepisów Pgik.

Dane osobowe a numer księgi wieczystej

Dane osobowe to wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest zaś osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne⁸.

Poza sporem pozostaje, że w księgach wieczystych niejednokrotnie przetwarzane są dane osobowe – o ile jakkolwiek osoba fizyczna ma tam ustanowione prawa (będąc np. uprawnionym ze służebności osobistej, dzierżawcą, użytkownikiem czy np. właścicielem). Dane osobowe to niewątpliwie imię i nazwisko osoby fizycznej, jej data i miejsce urodzenia czy numer identyfikacji PESEL. Czym innym jest jednak przypisany ściśle osobie fizycznej identyfikator podatkowy NIP czy numer ewidencyjny w bazie PESEL, a czym innym jest przypisany w rejestrze ksiąg wieczystych numer księgi wieczystej obejmującej dane o nieruchomości, w tym dane dotyczące właściciela tej nieruchomości. Ten ostatni identyfikuje jednostkę rejestrową, jaką jest księga dla nieruchomości objętej jawnym rejestrem publicznym – tak jak numer PESEL w innym rejestrze publicznym identyfikuje osobę fizyczną. Z uwagi

⁴ Dz.U.1946, nr 57, poz. 320, por. też art. 22 i art. 52;

⁵ Dz.U.1946, nr 57, poz. 319;

⁶ Por. zał. nr 1a do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019r., poz. 393, dalej jako egib);

⁷ Por. § 73 egib;

⁸ Por. art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016r., poz. 922 dalej jako uodo) w zw. z art. 175 ustawy z dnia 10 maja 2018r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019r., poz. 1781 dalej jako nuodo).

na funkcje rejestru wieczystoksięgowego, płynące z interesu społecznego, w tym z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa obrotu – ustawodawca zdecydował, że będą w nim przetwarzane m.in. dane podmiotów, mających prawa rzeczowe na nieruchomości, a przy tym, że te dane i w ogóle wszystkie bez wyjątku dane w tym rejestrze – są jawne. Można mieć zastrzeżenia do ustawodawcy, który wprowadził wymóg ujawniania numeru PESEL w księdze wieczystej bądź też, że ów numer PESEL, tak jak inne dane wieczystoksięgowe, jest jawny i powszechnie dostępny. Ale z tego powodu nie można przyjąć, że numer księgi wieczystej podlega ochronie w oparciu o przepisy RODO⁹. Skoro wieczystoksięgowe dane podmiotowe nie podlegają ochronie przewidzianej w ustawie o ochronie danych osobowych, to tym bardziej dane jedynie pośrednio do nich prowadzące, nie mogą być uznane za objęte tą ochroną.

Trzeba przy tym podkreślić, że ustalenie, czy w danej księdze wieczystej mamy istotnie do czynienia z jakimikolwiek danymi osobowymi – wymaga zapoznania się z treścią jej działów II, III i IV. Nie można przecież pomijać, że osoby fizyczne to tylko jedna z wielu grup podmiotów, których dane jako właścicieli czy np. użytkowników wieczystych bądź dożywców zawierają wpisy w księgach wieczystych. Podmiotami, których prawa bądź roszczenia ujawniane są w tym rejestrze mogą być nie tylko osoby fizyczne, ale też i stowarzyszenia, fundacje, osoby prawne, a wreszcie Skarb Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), a zatem także podmioty, których przepisy dotyczące ochrony danych osobowych (czyli danych identyfikujących osoby fizyczne) w ogóle nie dotyczą. Daleko idącym uproszczeniem jest wobec tego przypisywanie a priori każdemu numerowi porządkowemu danego rejestru publicznego zawierającego bazy danych o nieruchomościach charakteru danej osobowej.

Dawniej księgi wieczyste nie miały numerów, a nosiły nazwy zwyczajowe (przykładowo: Willa Antonówka, Willa Jelinów, Osada Włościańska-Las, Osada Włościańska-Pastwiska, Kolonia Zagórze, Służewiec Parcele, Służewiec Łąki itp., itd.). Nieruchomości były generalnie większe i było ich mniej, a przy tym nie dla nich wszystkich prowadzono zbiory dokumentów czy księgi. Tym niemniej już pół wieku temu każdy bez ograniczeń miał prawnie zapewniony wgląd do księgi dowolnej nieruchomości i każdy zainteresowany (choćby po nazwie prowadzonej dla niej księgi) znał jej położenie. Z czasem liczba nieruchomości, a w konsekwencji i liczba ksiąg zdecydowanie wzrosła. To spowodowało, że nazwy zwyczajowe dawnych „rejestrow hipotecznych” zaczęto zamienić oznaczeniami numerycznymi.

Jeśli chodzi o samo pojęcie „numer księgi wieczystej” to nie występuje ono w ustawie o księgach wieczystych i hipotece, choć niewątpliwie prowadzenie ksiąg polega między innymi na nadawaniu każdej księdze kolejnego numeru. Numer księgi obok innych danych zamieszczany był na pierwszej stronie księgi (Rep. Kw)¹⁰. W księdze informatycznej konieczne było wprowadzenie pojęcia „oznaczenie księgi wieczystej”. W ramach odrębnej rubryki „Informacje podstawowe”, oznaczonej numerem 0.1, dokonano oznaczenia księgi według systemu przewidzianego w § 10 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym¹¹.

Aktualnie oznaczenie księgi wieczystej podzielone jest na rubryki: (0.1) – informacje podstawowe i obejmuje następujące pola:

1) 0.1.0.1 „numer księgi” – tj. numer księgi wieczystej, na który składają się: czteroznakowy kod wydziału ksiąg wieczystych sądu rejonowego, w którym księga została założona, numer według repertorium ksiąg wieczystych oraz cyfra kontrolna; poszczególne elementy numeru oddziela się znakiem ”/”;

2) 0.1.0.2 „oznaczenie wydziału” – oznaczenie wydziału właściwego do prowadzenia księgi wieczystej;

3) 0.1.0.3 „typ księgi” – napis wskazujący na rodzaj nieruchomości lub prawa, dla którego jest prowadzona księga wieczysta w zależności od tego, czy chodzi o nieruchomość gruntową, budynkową czy lokalową¹².

Zestawienie kodów wydziałów regulują przepisy wykonawcze do ukw (vide załącznik nr 1 do rozporządzenia). Składający się z 4 znaków kod wydziału obejmuje dwie pierwsze litery oznaczające Sąd Okręgowy, we właściwości którego położony jest dany Sąd Rejonowy prowadzący księgę wieczystą, cyfrę oznaczającą kolejny numer wydziału ksiąg wieczystych w danym sądzie i ostatnią literę oznaczającą Sąd Rejonowy prowadzący księgę wieczystą. I tak np. w okręgu Sądu Okręgowego w Warszawie kod WA1P oznacza Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Pruszkowie, wobec czego później utworzony Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Piasecznie oznaczono kodem WA11¹³. Numer księgi jest więc numerem zaszeregowania, a jego struktura, z uwagi na ogromną liczbę ksiąg, została przez ustawodawcę określona normatywnie – by uporządkować proces rejestracyjny. Równie dobrze numery ksiąg mogłyby zaczynać się od 1 i ewoluować aż do nieskończoności. Sam numer księgi wieczystej (poza umiejscowieniem) nie zawiera jednak żadnej treści, a zwłaszcza treści dotyczących zawartych w księdze danych podmiotowych. Nie stanowi też żadnej tajemnicy i nie ma przepisu, który ograniczałby jego przetwarzanie w jakiegokolwiek formie. Jawność ksiąg wieczystych dotyczy tak wszelkich danych w księgach tych zawartych, jak i numerów samych ksiąg.

Rozwój obrotu, wciąż postępujące zmiany technologiczne czy zdecydowany wzrost liczby nieruchomości miał znamienity wpływ na informatyzację systemu ksiąg wieczystych, ale też na przeniesienie danych katastralnych do prowadzonego przez państwo geoportalu. Jeszcze niedawno księgi wieczyste (podobnie jak ewidencja) były prowadzone w formie materialnej, czyli papierowej. Powszechna informatyzacja usług skutkowałą zmianami w formie prowadzenia wielu rejestrów, a zwłaszcza ksiąg wieczystych (ale też np. Krajowego Rejestru Sądowego). Od 2003 r. wszystkie księgi wieczyste zakłada się w systemie informatycznym (art. 25¹ ust. 1 ukw), stąd nazwa „elektroniczne księgi wieczyste”. Przeglądanie księgi wieczystej w systemie informatycznym polega na wywołaniu na ekran monitora treści dokonanych w niej wpisów i uczynionych wzmianek. Od początku funkcjonowania Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych (CI) wywołanie to było możliwe w każdym sądzie rejonowym prowadzącym księgi wieczyste w systemie informatycznym (ECI). Od chwili uruchomienia tego systemu każdy mógł dowolnie, wg swojego wyboru, na ekranie monitora przeglądać na chybił trafił wybraną przez siebie księgę wieczystą niezależnie od miejsca położenia nieruchomości w tej czy innej gminie, czy też w tym, czy innym województwie. Odpadła zatem konieczność udania się w tym celu do właściwego miejscowo sądu wieczystoksięgowego. Założenie ksiąg w systemie informatycznym ustanowiło podwaliny dla pełnego urzeczywistnienia zasady formalnej jawności ksiąg; dotychczasowe księgi papierowe mogły być bowiem przeglądane tylko w sądzie je prowadzącym. Zdobyte cywilizacyjne spowodowały uproszczenie technicznego procesu wglądu do zapisów księgi i z pominięciem utrudnień logistycznych urealniły pełny i nieograniczony wgląd do danych wieczystoksięgowych. Kolejnym krokiem eliminującym techniczne bariery w tym zakresie było udostępnienie pełnej bazy ksiąg wieczystych on-line. Aktualnie nie tylko każdy może z ekranu swego monitora przeglądać całą treść dowolnej księgi wieczystej położonej w dowolnym miejscu w kraju, ale też może to robić w każdym czasie, a nie jedynie w określonych formalnie godzinach pracy jednostek ekspozytury Centralnej Informacji (art. 36⁴ ust. 5 i 6 ukw). Same jednak prawa, gdy chodzi o dostęp do danych wieczystoksięgowych, nie uległy zmianie. Uproszczenie i przyspieszenie możliwości ich realizacji w ramach dostępu on-line to naturalny skutek ewolucji technologicznej.

Wg § 19 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych¹⁴, wyszukiwanie

⁹ 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 (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, str. 1–88);

¹⁰ Por. np. § 2 i § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz.U. z 2001r, nr 102, poz.112);

¹¹ Dz.U. z 2013r, poz. 695, ; uchylone z dniem 1 grudnia 2013 r.;

¹² Por. § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz. U. poz. 312 z późn. zm., dalej jako: rozporządzenie);

¹³ Por. Ignaczewski Jacek, Siciński Piotr, Komentarz do wpisów w księgach wieczystych LexisNexis 2013;

¹⁴ Dz.U. z 2016r, poz. 292, dalej jako CIKW;

ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym umożliwiającym dostęp do centralnej bazy danych ksiąg wieczystych (cbdkw) polega na wywołaniu na ekran monitora numerów ksiąg wieczystych. Jednak wyszukanie ksiąg wieczystych może być przeprowadzone także wg innych kryteriów takich jak 1) oznaczenie nieruchomości, lokalu lub domu jednorodzinnego; 2) oznaczenie podmiotu wpisanego do działu II księgi wieczystej; 3) numer dziennika księgi wieczystej; 4) elementy numeru księgi wieczystej, zawierające co najmniej czteroznakowy kod wydziału sądu, w którym księga została założona oraz numer w repertorium ksiąg wieczystych (ust. 2 ww. § 19 CIKW). Wynika z tego, że aplikacja dostępna dla pracowników wydziałów wieczystoksięgowych oraz ekspozytur Centralnej Informacji pozwala na wyszukiwanie ksiąg z uwzględnieniem szerszych kryteriów wyszukiwania, w tym na podstawie adresu, oznaczenia geodezyjnego czy danych właściciela.

Zgodnie z art. 36⁴ ust. 6 ukwł każdy, kto zna numer księgi wieczystej, może bezpłatnie przeglądać księgę wieczystą za pośrednictwem systemu teleinformatycznego¹⁵. Jak wskazano wyżej, kryteria wyszukiwania on-line są inne niż cbdkw i sprowadzają się do podania numeru księgi wieczystej. Redakcja art. 36⁴ ust. 6 ukwł nie implikuje jednak tezy, że numer księgi wieczystej podlega ochronie bądź też, że jest to numer tajny. Na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości każdy może przeglądać każdą księgę wieczystą numer po numerze, a ustawodawca nie ustanowił żadnych obostrzeń w tym zakresie. Wprowadzenie przedmiotowego kryterium wyszukiwania księgi (po jej numerze) było celowe. Jak się przyjmuje, ustawodawcy chodziło o ograniczenie powszechnej możliwości wyszukiwania nieruchomości przez zainteresowanych według kryterium podmiotowego – czyli po nazwisku osoby fizycznej. W doktrynie zwrócono jednak uwagę na to, iż upowszechnienie w Internecie danych wieczystoksięgowych z odwołaniem się jedynie do kryterium przedmiotowego, jakim jest numer księgi, znacznie obniża możliwość ustalenia stanu prawnego danej nieruchomości. Postulowano zatem, że zagwarantowanie pełnej realizacji zasady jawności danych wieczystoksięgowych winno odbywać się poprzez nawiązanie do oznaczenia geodezyjnego (czyli numeru lub identyfikatora działki ewidencyjnej)¹⁶.

W sytuacji gdy obiektem zainteresowania jest nieruchomość objęta księgą wieczystą, to arbitralne ograniczenie w jakiegokolwiek formie możliwości przetwarzania numeru rejestrowego tej księgi w oparciu o regulacje dotyczące ochrony danych osobowych – nie znajduje podstaw. Sam numer księgi, w mojej ocenie, nie stanowi danej osobowej – gdyż identyfikuje nie-

ruchość. W tym zakresie, jako punkt wyjścia do rozważań, każdorazowo winno być główne kryterium wyszukiwania. Zarówno ewidencja gruntów i budynków, jak i księgi wieczyste, to prowadzone przez państwo zbiory danych o nieruchomościach. Stąd, jeżeli przedmiotem zainteresowania jest konkretna nieruchomość, nie zaś określony podmiot, któremu można przypisać takie lub inne prawa do jednej bądź wielu nieruchomości – to każdorazowo będziemy mieli do czynienia z danymi przedmiotowymi. Sam numer księgi wieczystej ustawodawca zakwalifikował zresztą jako informację o charakterze przedmiotowym (art. 20 ust. 1 Pgik). Doktrynalna ocena charakteru podmiotowego, przedmiotowego czy też podmiotowo-przedmiotowego numeru księgi wieczystej – nie ma tu zatem znaczenia. Podstawowym determinantem w tym zakresie pozostaje zatem przedmiot wyszukiwania. Zarówno w internetowej bazie ksiąg wieczystych, jak i w prowadzonym przez Głównego Geodetę Kraju geoportalu – mamy do czynienia jedynie z kryterium przedmiotowym. Ww. elektroniczne bazy danych o nieruchomościach nie przewidują bowiem możliwości wyszukiwania danych z odniesieniem się do kryterium podmiotu odpowiadającego określonej jednostce rejestrowej (czy to w księdze wieczystej, czy to w katastrze). W konsekwencji problematyka dotycząca ochrony danych osobowych w ramach dostępu on-line – w tych rejestrach z samej istoty rzeczy nie występuje.

Numer księgi a numery identyfikacyjne w innych rejestrach publicznych

W znaczeniu funkcjonalnym i instytucjonalnym, numer księgi wieczystej odpowiada numerowi REGON w publicznym rejestrze podmiotów gospodarki narodowej prowadzonym przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego czy np. numerowi porządkowemu podmiotu gospodarczego figurującego w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Nie ma wątpliwości, że (podobnie jak w księgach wieczystych), w każdym z tych rejestrów „gospodarczych” (choć nie w każdej jednostce rejestrowej) przetwarzane są dane osobowe (np. podmiotów prowadzących indywidualnie działalność gospodarczą czy członków zarządów bądź prokurentów czy udziałowców spółek prawa handlowego). Każde z tych danych osobowych są jawne z mocy przepisu ustawy, a ponadto, tak jak księgi wieczyste, są dostępne w Internecie za pomocą prowadzonego przez państwo, publicznego i powszechnie dostępnego portalu. Określająca sposób prowadzenia tych rejestrów zasada jawności i powszechnej dostępności – determinowana jest rolą ochronną państwa w ramach obrotu gospodarczego. Bezpieczeństwo obrotu prawnego może zapewnić tylko ściśle respektowanie jego reguł, jednakowych dla wszystkich podmiotów i to niezależnie od tego, czy aktualnie biorą w nim czynny udział czy też dopiero zamierzają podjąć działalność gospodarczą, czy np. zainicjować nowy rodzaj współpracy. Ww. rejestry publiczne prowadzone są w interesie publicznym, a reguły ich funkcjonowania określa ustawa. Pomimo zatem, iż zawierają one dane osobowe, to ustanowiona w drodze ustawy zasada powszechnej jawności tych rejestrów wyklucza stosowanie do zawartych tam danych ograniczeń wymaganych regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych. W obecnym stanie prawnym ograniczenia te pozostają wyłączone na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 uodo w zw. z art. 175 nuodo.

Na tej samej podstawie, przetwarzanie zawartych w księgach wieczystych danych osobowych, jako że z mocy art. 2 ukwł objęte są one zasadą powszechnej jawności, nie znajduje jakiegokolwiek ograniczeń (a więc i ich udostępniania czy to w formie papierowej, czy to w formie elektronicznej). Konsekwentnie należy zatem przyjąć, że skoro ustawodawca z pełną świadomością każdemu udostępnia wieczystoksięgowe dane podmiotowe, to pozbawione podstaw jest twierdzenie, że ograniczony winien być dostęp do rejestrowych danych „numerycznych” – czyli do danych jedynie pośrednio prowadzących do jawnych danych podmiotowych. Takie twierdzenie byłoby uzasadnione jedynie wówczas, gdyby zawarte w księgach dane podmiotowe (w tym dane osobowe) nie podlegały pełnej jawności.

Wobec tego, w moim przekonaniu, nie ma podstaw do przyjęcia, by numer księgi wieczystej rozumiany (w zależności od przyjętej nomenklatury) jako „ewidencyjny”, numer „rejestrowy” bądź „identyfikacyjny” księgi wieczystej, traktować jako „numer identyfikacyjny określający cechy fizyczne, (...) ekonomiczne, kulturowe lub społeczne” jakiegokolwiek osoby fizycznej, jak to definiuje art. 6 uodo. Numer księgi wieczystej to numer porządkowy w rejestrze nieruchomości, a nie numer określający bezpośrednio czy po-

¹⁵ Z uzasadnienia datowanego na 31 grudnia 2012 r. projektu ustawy, mocą której dodano do ustawy o księgach wieczystych i hipotece art. 364 ust. 4, wynika, że uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji społecznych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczyły przede wszystkim możliwości samodzielnego wyszukiwania ksiąg wieczystych i obawy, że rozwiązania zaproponowane w projekcie mogą prowadzić do nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji w prawa osób, których dane się tam znajdują. W procesie legislacyjnym uwagi te nie zostały jednak uwzględnione. Wskazano tu właśnie na sformułowaną w art. 2 ukwł zasadę jawności ksiąg wieczystych. Jednocześnie projektodawca podkreślił, że ta zasada jawności nie pozwala na jakiegokolwiek ograniczenia udostępnianej do wglądu on-line treści księgi wieczystej z powołaniem się na ochronę danych osobowych. Zaznaczono, iż zasada jawności jest jedną z fundamentalnych funkcji systemu ksiąg wieczystych, mającą elementarne znaczenie z punktu widzenia pewności obrotu prawnego nieruchomościami oraz że księgi wieczyste mogą spełniać należycie swoją funkcję tylko wtedy, gdy dla każdego są dostępne, a ich treść jest jawna. Ponownie podkreślono zatem, że zasada jawności oznacza, że wszystkie dane – w tym te osobowe – znajdujące się w księdze wieczystej są jawne i nie można zasłaniać się ich niezajawnością. Dostęp do nich musi być powszechny bez wyjątku. W uzasadnieniu projektu ww. ustawy zwrócono też uwagę na to, że nie ma możliwości kontrolowania celów, dla których pozyskuje się dane z treści księgi wieczystej i to niezależnie od formy, w jakiej jest ona prowadzona (a więc czy to formy papierowej, czy elektronicznej) oraz że wynika to z samej istoty jawnych rejestrów, do których dostęp jest nieograniczony. Innymi słowy zwrócono uwagę na to, że niezależnie od tego w jakiej formie dany podmiot pozyskuje dane z księgi wieczystej, to nie ma obiektywnie możliwości przewidzieć czy zwerfikować celu, dla jakiego to następuje. Uprawnienie i legitymację w tym zakresie ma jedynie osoba, której dane osobowe pozyskano z księgi wieczystej i przetworzono w innych celach niż wynikające z systemu ksiąg wieczystych, a ustawa o ochronie danych osobowych przewiduje cały szereg instrumentów prawnych umożliwiających ochronę praw, nie wyłączając prawa do złożenia zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa bądź też dochodzenia na drodze cywilnej praw wynikających z naruszenia dóbr osobistych.

¹⁶ Tak np. A. Gryszczyńska, Nowa księga wieczysta, Informatyzacja rejestru publicznego, LexisNexis 2011, s. 247-252;

średnio tożsamość osób fizycznych. Oczywiście w sytuacji, gdy w danej księdze wieczystej mamy do czynienia z danymi stricte osobowymi, to można przyjąć, że pośrednio, tak jak ma to miejsce np. przy numerze rejestracyjnym pojazdu, możliwe jest określenie tożsamości przypisanej mu osoby fizycznej. Będzie to jednak osoba fizyczna przyporządkowana przedmiotowi, jakim jest nieruchomości i odpowiadająca mu w systemie ksiąg wieczystych jednostka rejestrowa w postaci księgi wieczystej. Wciąż kluczowe, i jedyne miarodajne, pozostaje zatem kryterium wyszukiwania danych rejestrowych (przedmiotowe bądź podmiotowe). Jeżeli jednak dane osobowe w danym rejestrze publicznym są jawne, to prowadzące do nich pośrednio inne dane rejestrowe (takie jak choćby numer jednostki rejestrowej) – nie mogą być uznane za niejawne bądź podlegające jakiegokolwiek reglamentacji (*argumentum a maiori ad minus*).

Podsumowanie

Idea rejestrów publicznych i każdorazowo ustanowiona w drodze ustawy jawność tych rejestrów determinowane są organizacyjną i ochronną rolą państwa. Rejestry te prowadzone są w interesie publicznym i opierają się na zasadzie powszechnej i nieograniczonej dostępności. Jeżeli nic innego nie wynika z przepisów szczególnych, zawarte w tych rejestrach dane osobowe nie podlegają ochronie przewidzianej w RODO. Ochronie tej, a więc i reglamentacji, nie podlegają też dane określające przedmiot rejestru, a także dane numeryczne indywidualnej jednostki rejestrowej.

Przewidziana w art. 2 ukwłh zasada pełnej jawności ksiąg wieczystych jako *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych ma pierwszeństwo przy przetwarzaniu zawartych tam danych osobowych. Stąd też przetwarzanie numerów ksiąg wieczystych, jako danych pośrednio „prowadzących” do podmiotowych danych wieczystoksięgowych,

również nie podlega ograniczeniom. Udostępnianie numerów ksiąg wieczystych w państwowym rejestrze nieruchomości, jakim jest ewidencja gruntów i budynków (w tym w geoportalu) – o ile kryterium wyszukiwania sprowadza się do nieruchomości – nie narusza niczyich danych osobowych. Pozostaje ponadto w zgodzie z jednoznacznym brzmieniem art. 20 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 2 i ust. 4 PgiK w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 uodo w zw. z art. 175 nuodo.

Artykuł recenzowany

Literatura:

- [1] Barta Janusz, Fajgielski Paweł, Markiewicz Ryszard. 2015. *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, wyd. VI, LEX 2015.
- [2] Bieniek Gerard, Rudnicki Stanisław. 2008. *Nieruchomości*. LexisNexis.
- [3] Gryszyńska Agnieszka. 2011. *Nowa Księga Wieczysta. Informatyzacja rejestru publicznego*. LexisNexis.
- [4] Ignaczewski Jacek, Siciński Piotr. 2013. *Komentarz do wpisów w księgach wieczystych*. LexisNexis.
- [5] Jelonek-Jarco Barbara. 2011. *Rękopisma wiary publicznej ksiąg wieczystych*. LexisNexis.
- [6] Kamińska Irena. 2007. *Ochrona danych osobowych. Komentarz*. LexisNexis.
- [7] Lang Jacek (red.), Maćkowiak Jarosław (red.), Myśliński Tomasz (red.), Stefańska Ewa (red.). 2018. *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*. wyd. II, WKP.
- [8] Mysiak P. 2004. *Elektroniczna księga wieczysta – dążenie do nowej jakości w obrocie*. Mon.Pr. nr 15.
- [9] Stawecki Tomasz. 2005. *Rejestry publiczne*. LexisNexis.
- [10] Stefańska Agnieszka. 2011. *Elektroniczna księga wieczysta*. LexisNexis.
- [11] Szpor Grażyna, Durzyńska Magdalena, Gryszyńska Agnieszka, Mączewski Krzysztof, Radzio Witold. 2013. *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*. LexisNexis.



Rzeczpospolita
Polska



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



„E-GEODEZJA – CYFROWY ZASÓB GEODEZYJNY MIASTA KIELCE”

Gmina Kielce realizująca uprawnienia i obowiązki miasta na prawach powiatu przystąpiła do realizacji projektu pn. „e-Geodezja – cyfrowy zasób geodezyjny miasta Kielce”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020, Działanie 7.1 „Rozwój e-społeczeństwa” (w zakresie typu projektów: Rozwój e-usług, z wyłączeniem e-zdrowia), Oś priorytetowa 7 „Sprawne usługi publiczne”.

Wkrótce zostanie ogłoszone postępowanie w ramach zamówienia publicznego na modernizację i dostosowanie baz danych ewidencji gruntów i budynków, utworzenie bazy BDOT500 oraz cyfryzację materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

W ramach projektu zakupiony zostanie serwer oraz rozbudowane zostanie oprogramowanie o dodatkowe moduły funkcjonalne pozwalające na uruchomienie e-usług:

- 1) **Moduł obsługi komornika** – aplikacja dedykowana komornikom i osobom zajmującym się egzekucją komorniczą.
- 2) **Moduł obsługi rzeczoznawcy** – aplikacja dedykowana rzeczoznawcom majątkowym zajmującym się wyceną nieruchomości.
- 3) **Moduł obsługi wniosków** – aplikacja skierowana do interesariuszy Miasta Kielce, tj. przedsiębiorców, obywateli, firm komercyjnych oraz planistów i architektów zainteresowanych dostępem do informacji przestrzennej odnoszącej się do obszaru miasta.

Głównym celem projektu jest zwiększenie dostępu do elektronicznych usług z zakresu geodezji i kartografii. Realizacja projektu pozwoli na upowszechnienie wykorzystania technologii teleinformatycznych i komunikacyjnych w e-administracji. Działania realizowane w projekcie pozwolą na znaczne zwiększenie dostępności i wiarygodności danych udostępnianych w ramach e-usług, a w przyszłości także dalszy ich rozwój.

Całkowity koszt realizacji projektu wynosi 3 240 612,00 zł, z czego 85% stanowi dofinansowanie z funduszy unijnych w kwocie 2 754 520,20 zł. Pozostała część – 15% w kwocie 486 091,80 zł pochodzi ze środków własnych.

Zakończenie realizacji projektu planowane jest na 31 grudnia 2022 r.

www.mapadotacji.gov.pl