



Warszawa, 06-03-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7000.57.2026.MN

Pan Waldemar Żurek
Minister Sprawiedliwości
ePuap

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą śledzi trwający proces legislacyjny dotyczący nowelizacji ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341; dalej: „u.k.w.h.”) przewidującej zmianę zasad dostępu do rejestru ksiąg wieczystych, polegającą na wprowadzeniu wymogu wykazania tożsamości przez osoby chcące przeglądać księgi wieczyste za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Swoje najważniejsze uwagi do procedowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (UD310) (dalej: „Projekt”), dotyczące przede wszystkim wątpliwości związanych z ochroną danych osobowych obywateli przeglądających księgi wieczyste, przekazałem Panu Ministrowi w piśmie z dnia 29 października 2025 r.¹ Niemniej jednak, mając na względzie stanowiska innych podmiotów, zamieszczone na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, z których część odnosi się do problemu „służbowego” przeglądania ksiąg wieczystych, wskazując na konieczność uwzględnienia w projekcie sytuacji, gdy dostęp do ksiąg wieczystych jest ściśle związany z wykonywaniem zadań przez dany podmiot, co z kolei implikuje konieczność uwierzytelnienia się przez pracownika za pomocą jego prywatnych danych, chciałbym uzupełniając wskazać, że problem ten bezpośrednio dotyczy także Rzecznika Praw Obywatelskich, który swoje zadania - zgodnie z art. 20 ust. 1

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12402951/13162522/13162525/dokument762336.pdf>

ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.) wykonuje przy pomocy Biura Rzecznika. W świetle projektowanej zmiany, oznaczałoby to, że w sytuacji, gdy rozpoznanie skierowanego do niego wniosku będzie wymagało zweryfikowania treści wpisów ujawnionych w księdze wieczystej, pracownik Biura Rzecznika zobowiązany będzie, na podstawie projektowanego art. 36⁴ ust. 5 u.k.w.h., potwierdzić tożsamość za pomocą swoich prywatnych danych. Biorąc pod uwagę, że liczba samych tylko nowych wniosków do RPO oscyluje rocznie pomiędzy dwadzieścia a trzydzieści tysięcy², z czego ok. 15% to sprawy z zakresu prawa cywilnego³, w których bardzo często zachodzi potrzeba zweryfikowania stanu nieruchomości poprzez wgląd do księgi wieczystej, wprowadzenie projektowanej zmiany oznaczałoby, że dane osobowe pracowników Biura będą podlegały wielokrotnemu przetwarzaniu i gromadzeniu, jako dane użytkowników przeglądających księgę wieczystą za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (por. art. 1 pkt. 1 Projektu).

Nie powielając zatem uwag zgłoszonych do tej pory przez inne podmioty, chciałbym uprzejmie prosić Pana Ministra o informację, czy planowane jest utrzymanie aktualnej koncepcji ograniczenia dostępu do systemu ksiąg wieczystych poprzez wprowadzenie wymogu potwierdzania tożsamości użytkownika, czy też - biorąc pod uwagę zgłoszone do tej pory zastrzeżenia do Projektu - ewentualnie rozważane są również inne sposoby na osiągnięcie celu projektowanej regulacji. Być może ponownej analizie warto byłoby poddać celowość modyfikacji zakresu danych dostępnych przy przeglądaniu ksiąg wieczystych przez osoby fizyczne (na problem powszechnego dostępu do szczegółowych danych osobowych osób, którym przysługują prawa ujawnione w księgach wieczystych Rzecznik zwracał uwagę m.in. w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z lutego 2020 r. - znak: IV.520.1.2020⁴, jak i we wcześniejszym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości

² <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-09/Informacja%20Roczna%202024%20-%20wersja%20interaktywna.pdf> s. 595

³ <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-09/Informacja%20Roczna%202024%20-%20wersja%20interaktywna.pdf> s. 603.

⁴ <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php?sprawa=12197>

z czerwca 2014 r. - znak: IV.520.2.2014⁵). Godne rozważenia byłoby również wprowadzenie – za zgłoszonymi w procesie legislacyjnym postulatami – rozróżnienia dostępu w celach prywatnych od dostępu służbowego, a co za tym idzie np. wprowadzenie możliwości utworzenia „kont instytucjonalnych”. Jeżeli natomiast takie rozróżnienie nie jest obecnie planowane, to mając na względzie, że dla prawidłowego wykonywania ustawowych zadań przez Rzecznika, w tym korzystania przez niego z uprawnień procesowych w postępowaniach sądowych i administracyjnych na takich zasadach jak prokurator⁶, często konieczna jest weryfikacja treści ksiąg wieczystych, Rzecznik prosi o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do uwzględnienia go – analogicznie jak innych podmiotów, dla których jest to niezbędne dla realizacji ich ustawowych zadań – w gronie podmiotów, które na podstawie art. 36⁴ ust. 8 u.k.w.h., mogą wystąpić o zgodę do Ministra Sprawiedliwości na wielokrotne, nieograniczone w czasie wyszukiwanie ksiąg wieczystych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych.

Niezależnie od powyższego, pragnę również ponownie poddać pod rozagę Pana Ministra możliwość modyfikacji samego modelu funkcjonowania ksiąg wieczystych. Obecnie bowiem, zasadniczym narzędziem ochrony danych ujawnionych w księgach wieczystych jest ograniczony dostęp do ich numerów, będących w świetle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2025 r.⁷ – danymi osobowymi. Jednakże wprowadzenie projektowanych rozwiązań, które zgodnie z uzasadnieniem Projektu miałyby uniemożliwić zbiorcze pobieranie danych z ksiąg wieczystych, implikuje konieczność zapewnienia ochrony kolejnemu zbiorowi danych osobowych – tj. gromadzonych i przetwarzanych przez Ministra Sprawiedliwości danych użytkowników ksiąg wieczystych, a także wywołuje kontrowersje odnośnie do konieczności posługiwania się prywatnymi danymi w toku uwierzytelniania, które – także w przypadku przeglądania ksiąg wieczystych w celach służbowych – miałyby następować za pośrednictwem Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej.

⁵ <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php?sprawa=9919>

⁶ Art. 14 pkt 4) i pkt 6) ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.)

⁷ wyrok NSA z 28.01.2025 r., III OSK 6508/21, LEX nr 3822660.

Tymczasem, biorąc pod uwagę, że powodem uznania numeru księgi wieczystej za daną osobą było to, że dysponowanie tym numerem pozwala na łatwe ustalenie imienia, nazwiska, numeru PESEL, a w pewnym stopniu sytuacji majątkowej skonkretyzowanej osoby fizycznej, która jest wpisana jako właściciel nieruchomości, być może można byłoby rozważyć - postulowane przez Rzecznika w przytoczonych wcześniej wystąpieniach, a także sygnalizowane przez PUODO⁸ - zmodyfikowanie sposobu udostępniania danych osobowych z ksiąg wieczystych. Mogłoby to nastąpić na przykład poprzez ograniczenie zakresu danych powszechnie dostępnych, a udzielenie dostępu do danych typu PESEL (co wszak dotyczy nie tylko właścicieli nieruchomości, ale również innych osób fizycznych, których prawa czy roszczenia ujawnione są w księdze wieczystej) czy szczegółowych danych dotyczących wpisów w dziale IV księgi wieczystej tylko ściśle określonym organom czy podmiotom (jak sądy, notariusze czy komornicy). W ten sposób sama znajomość numeru księgi wieczystej nie oznaczałaby automatycznie możliwości pozyskania tak wielu jak obecnie danych osobowych ujawnionych tam osób fizycznych. Numery ksiąg wieczystych mogłyby wówczas być jawne, a to niewątpliwie pozbawiłoby wspomniane w uzasadnieniu Projektu podmioty zajmujące się pozaprawnym zbiorczym pobieraniem danych z ksiąg wieczystych (zwłaszcza w sytuacji, gdy dane te zostały już masowo pobrane) racji bytu. Oznaczałoby to również zachowanie zasady jawności ksiąg wieczystych z jednoczesnym przywróceniem proporcji w zakresie ochrony prawa do prywatności, gwarantowanego przez art. 47 Konstytucji RP, a które może być ograniczone jedynie w warunkach przewidzianych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przy tym, nie wiązałoby się to z koniecznością gromadzenia i przetwarzania ogromnych ilości nowych danych osobowych, dotyczących osób przeglądających księgi wieczyste, jak również systematycznego poszerzania katalogu podmiotów z art. 36⁴ ust. 8 u.k.w.h., mogących wystąpić do Ministra o zgodę na wielokrotne, nieograniczone w czasie wyszukiwanie ksiąg wieczystych.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska oraz ewentualnie podjęcie adekwatnych działań prawodawczych.

Z poważaniem

⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12402951/13162522/13162525/dokument762335.pdf>

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/