



Warszawa, 20-04-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.501.60.2023.MK

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

mając na uwadze wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej standardy w zakresie ochrony prawa do prywatności i danych osobowych, **zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie działań w celu zweryfikowania dotychczasowych rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania publicznych rejestrów.**

Należy podkreślić, że udostępnienie szczegółowych danych identyfikujących osoby fizyczne, w tym także numer PESEL, w bazach publicznych, za pomocą Internetu, może powodować poważne zagrożenia dla ochrony prawa do prywatności i danych osobowych. Na takie niebezpieczeństwa wskazuje zarówno Europejski Trybunał Praw Człowieka, jak i Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim aktualnym orzecznictwie odnoszącym się do rejestrów publicznych, z którego wynika, że ingerencja w prawo do prywatności uznana została w badanych przypadkach za nieproporcjonalną, prowadzącą do naruszenia praw podstawowych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), **uprzejmie**

przedstawiam poniższe uwagi Rzecznika mające na celu zapewnienie skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawach dotyczących funkcjonowania publicznych rejestrów w kontekście ochrony prawa do prywatności, podkreślał, że udostępnianie danych osobowych osobom trzecim stanowi ingerencję w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych UE (dalej jako: KPP albo Karta), niezależnie od tego, w jaki sposób te dane zostaną później wykorzystane¹. TSUE wskazał przy tym, że „nie można dążyć do celu interesu ogólnego bez uwzględnienia okoliczności, że należy pogodzić go z prawami podstawowymi, których dotyczy środek, dokonując zapewniającego równowagę wyważenia między celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami z drugiej strony”².

Należy w tym miejscu wskazać na **wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20, dotyczący rejestru beneficjentów rzeczywistych**. Trybunał uznając za niezgodny z art. 7 i 8 KPP art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, podkreślił, że **udostępnienie każdej osobie dostępu do danych zawartych w powszechnym rejestrze stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych**. Trybunał zwrócił uwagę, że „nieodłącznym elementem (...) publicznego udostępnienia (...) informacji jest to, że informacje te są wówczas dostępne dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób, tak, że takie przetwarzanie danych osobowych może umożliwić swobodny dostęp do tych informacji również osobom, które ze względów niezwiązanych z celem realizowanym przez ten środek dążą do uzyskania informacji na temat sytuacji w szczególności materialnej i finansowej beneficjenta rzeczywistego (...). Wydaje się to łatwe, tym bardziej gdy (...) dane te można przeglądać w Internecie. Ponadto potencjalnie poważne konsekwencje dla zainteresowanych osób wynikające z ewentualnego niewłaściwego wykorzystania ich

¹ Zob. wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2022 r., w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20, a także wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., *Ligue des droits humains*, w sprawie C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo.

² Zob. wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, pkt 112; oraz wyrok z dnia 5 kwietnia 2022 r., *Commissioner of An Garda Síochána i in.*, C-140/20, EU:C:2022:258, pkt 52.

danych osobowych powoduje fakt, że po ich publicznym udostępnieniu dane te mogą być nie tylko swobodnie przeglądane, ale także przechowywane i rozpowszechniane, a **w przypadku takiego kolejnego przetwarzania trudniejsza, a nawet iluzoryczna staje się dla tych osób skuteczna obrona przed niewłaściwym wykorzystaniem**". Zdaniem Trybunału, „system wprowadzony przez (...) ostatnią dyrektywę, przewidujący publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych, stanowi znacznie poważniejsze naruszenie praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 karty, które nie może zostać zrekompensowane ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby wynikać z tego ostatniego systemu w porównaniu z pierwszym (tj. wykazaniem się przesłanką uzasadnionego interesu), w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu" (por. też wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2010 r., w sprawach C-92/09 i C-93/095, w którym Trybunał orzekł, że nałożony przepisami unijnymi obowiązek publikowania na stronie internetowej danych dotyczących beneficjentów pomocy z unijnych funduszy rolnych i rozwoju obszarów wiejskich, w tym ich nazwiska i uzyskiwanych dochodów, stanowił nieuzasadnioną ingerencję w podstawowe prawo do ochrony danych osobowych).

Ponadto, **w wyroku z dnia 22 czerwca 2021, w sprawie C-439/19, dotyczącej publicznego rejestru zawierającego informacje na temat punktów karnych za wykroczenia drogowe**, TSUE wskazał, że **przepisy RODO**, a w szczególności art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 lit. e) i art. 10 tego rozporządzenia, **należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, które nakładają na organ publiczny prowadzący rejestr, w którym wpisywane są punkty karne nakładane na kierowców pojazdów za wykroczenia drogowe, obowiązek publicznego ujawniania tych danych, nie przewidują zaś obowiązku wykazania przez osobę żądającą dostępu szczególnego interesu w ich uzyskaniu**. Jak wskazał Trybunał, w motywie 39 RODO podkreśla się, że wymóg konieczności nie jest spełniony, jeżeli zamierzony cel interesu ogólnego można racjonalnie osiągnąć w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków, w mniejszym stopniu naruszających prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 7 i 8 Karty, ponieważ odstępstwa i ograniczenia zasady ochrony takich danych powinny być stosowane w granicach tego, co jest ściśle konieczne (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2019 r., *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, pkt 46 i 47).

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: ETPCz), odnosząc się do publicznego udostępniania danych w Internecie, wskazywał, że „Internet jest narzędziem

komunikacji i przekazu informacji szczególnie odróżniającym się od mediów drukowanych, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwości przechowywania i przesyłania informacji. Elektroniczna sieć obsługująca miliardy użytkowników na całym świecie nie jest i potencjalnie nigdy nie będzie podlegała tym samym regulacjom i zasadom kontroli. Ryzyko wyrządzenia szkody przez treści i przekazy zamieszczane w Internecie przy wykonywaniu i korzystaniu przez jednostki z wolności i praw człowieka – zwłaszcza prawa do poszanowania życia prywatnego – jest z całą pewnością wyższe niż ryzyko pochodzące ze strony prasy. Dlatego też reguły rządzące powielaniem materiałów pochodzących z mediów drukowanych i Internetu mogą się między sobą różnić. Te ostatnie niewątpliwie muszą zostać przystosowane do specyficznych wymogów technologii w celu zapewnienia ochrony odpowiednich praw i wolności (zob. wyroki ETPCz w sprawach *Pravoye Delo i Shtekel przeciwko Ukrainie*, nr 33014/05, § 63, ECHR 2011, oraz *Węgrzynowski and Smolczewski przeciwko Poland*, nr. 33846/07, § 58, 16 lipca 2013).

Należy przy tym wskazać na wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie *L.B. przeciwko Węgrom*, nr 36345/16, w którym Trybunał uznał, że **nieproporcjonalną ingerencją w prawo do prywatności, o którym mowa w art. 8 Konwencji, stanowi publikacja na stronie internetowej organu podatkowego listy zawierającej dane osobowe poważnych dłużników podatkowych, w tym ich adresu zamieszkania**. Trybunał podkreślał, że o ile można powiedzieć, że publikacja wykazu odpowiadała interesowi publicznemu, to nie przeanalizowano, w jakim zakresie publikacja wszystkich danych, o których mowa, a w szczególności adresu zamieszkania dłużnika podatkowego, była konieczna w celu osiągnięcia pierwotnego celu gromadzenia odpowiednich danych osobowych w interesie dobrobytu gospodarczego kraju.

W przytoczonym wyżej wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że **ochrona danych osobowych ma fundamentalne znaczenie dla korzystania przez osobę z jej prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, gwarantowanego przez art. 8 Konwencji**. Prawo krajowe musi zapewniać odpowiednie gwarancje zapobiegające takiemu wykorzystaniu danych osobowych, które może być niezgodne z gwarancjami zawartymi w art. 8 Konwencji. W ocenie Trybunału, w badanej sprawie, nie wzięto pod uwagę potencjalnego zasięgu medium użytego do rozpowszechniania przedmiotowych informacji, a mianowicie faktu, że publikacja danych osobowych na stronie internetowej Urzędu Skarbowego oznaczała, że niezależnie od motywów, każdy na świecie, kto miał dostęp do Internetu, miał również nieograniczony dostęp do informacji o nazwisku i adresie zamieszkania

każdego dłużnika podatkowego z wykazu, przy czym ryzyko ponownej publikacji było naturalną, prawdopodobną i przewidywalną konsekwencją pierwotnego opublikowanie. Chociaż Trybunał przyznał, że intencją ustawodawcy było zwiększenie przestrzegania przepisów prawa podatkowego, a także, że dodanie adresu zamieszkania podatnika zapewniło dokładność publikowanych informacji, Trybunał wskazał, że nie wydaje się, aby ustawodawca rozważył podjęcie środków w celu opracowania odpowiednio dostosowanych rozwiązań w świetle zasady minimalizacji danych.

Mając powyższe na uwadze, należy przypomnieć, że – wraz z wejściem w życie przepisów rozporządzenia 2016/679 – na konieczność dokonania pełnego przeglądu wszystkich przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym regulacji dotyczących Krajowego Rejestru Sądowego, w celu dostosowania ich do przepisów RODO, wskazywał Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych³. PUODO zwracał uwagę na art. 87 RODO, którego celem jest szczególna ochrona krajowych numerów identyfikacyjnych, za który należy uznać nr PESEL. Organ nadzorczy, rozumiejąc funkcję, jaką dla właściwej ochrony obrotu gospodarczego odgrywa Krajowy Rejestr Sądowy, wskazał Ministrowi Sprawiedliwości na konieczność dokonania wyważenia między wartością, jaką jest właściwa ochrona obrotu gospodarczego, a wartością, jaką jest prawo osoby do prywatności. Jak wskazał Prezes Urzędu, RODO wymusza zmianę spojrzenia na wszelkie dane publikowane w sieci.

Ponadto, **na konieczność podjęcia systemowych zmian w związku z funkcjonowaniem publicznych rejestrów, niejednokrotnie również zwracał już uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich – m. in. w odniesieniu do rejestru elektronicznych ksiąg wieczystych, rejestru beneficjentów rzeczywistych, czy też rejestru umów osób pełniących funkcje publiczne - wskazując na zakres udostępnianych danych (w tym także nr PESEL) oraz na nieograniczony zasięg udostępnianych danych**⁴. W ocenie Rzecznika, jawność tak szczegółowych danych osobowych, w tym także numeru PESEL w publicznych bazach danych stwarza

³ Zob. pismo PUODO do RPO z dnia 2 maja 2019 r. stanowiące odpowiedź na wystąpienie RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20PUODO%2022%20maja%202019%20r.pdf>

⁴ Zob. np. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/pracownicy-sanepidu-profil-zaufany-interwencja-rpo-puodo-odpowiedz> ; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-wystapil-w-sprawie-ochrony-danych-osobowych-pracownikow-sadow>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kazdy-moze-w-sieci-poznac-dane-osobowe-z-ksiag-wieczystych>

poważne ryzyko naruszenia prywatności jednostki, np. z uwagi na możliwość kradzieży tożsamości. Co ważne, nr PESEL jest także wykorzystywany jako identyfikator przy dokonywaniu różnych czynności w relacjach z organami władzy publicznej oraz podmiotami prywatnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał, że wymogi odnośnie do dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wynikają z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a w odniesieniu do prawa do ochrony danych osobowych, doprecyzowane zostały w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem władze publiczne nie mogą pozyskiwać gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Jak wskazywał przy tym Trybunał Konstytucyjny, „zbieranie przez władze publiczne wyłącznie niezbędnych/koniecznych – a nie „wygodnych” – informacji o osobie gwarantuje odpowiednią ochronę prywatności⁵.

Mając na uwadze dotychczasowe działania Rzecznika, **należy w tym miejscu również zwrócić uwagę na regulacje odnoszące się do Krajowego Rejestru Zadłużonych, które aktualnie również przewidują upublicznienie numeru PESEL** (zob. art. 4 ust. 1 w zw. z art. ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych; Dz.U. z 2021 r. poz. 1909 ze zm.; dalej jako: KRZ). W kontekście przytoczonego wyroku ETPCz z dnia 9 marca 2023 r., nr 36345/16, który dotyczył upublicznienia wykazu najpoważniejszych dłużników podatkowych, **niepokój Rzecznika wzbudza szeroki zakres udostępnianych danych identyfikujących osoby zadłużone w przedmiotowym rejestrze.**

Niezależnie bowiem od okoliczności, że dane osobowe zawarte w KRZ służą interesowi publicznemu, a także stanowią realizację obowiązku wynikającego z przepisów prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego, w tym także m. in. z art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego (Dz.U.U.E.L.2015.141.19) – jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych – **z punktu widzenia niezbędności przetwarzania danych osobowych przez władze publiczne wątpliwości budzi udostępnianie w Internecie szczegółowych danych osobowych**, tj. numeru PESEL powiązanego z imieniem, nazwiskiem, adresem, miejscem zamieszkania (lub siedziby). Trzeba przy tym zauważyć, że przywoływany art.

⁵ Zob. np. wyrok TK z dnia 30 lipca 2014, sygn. akt K 23/11, wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04, wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07, oraz wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

24 ust. 2f rozporządzenia nr 2015/848 w sprawie postępowania upadłościowego, w odniesieniu do osób fizycznych przewiduje węższy zakres udostępnianych danych, obejmuje: imię i nazwisko dłużnika, numer wpisu do ewidencji (jeżeli dotyczy) oraz adres pocztowy, a gdy adres jest zastrzeżony - datę i miejsce urodzenia dłużnika. Ponadto, zgodnie z art. 27 ust. 4 rozporządzenia, państwa członkowskie UE mogą uzależnić dostęp do rejestru od weryfikacji, czy istnieje uzasadniona potrzeba dostępu do tych informacji. W ocenie Rzecznika, w świetle przytoczonych standardów orzeczniczych TSUE i ETPC, istnieje zatem wątpliwość, czy zaproponowane rozwiązanie w ustawie o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, przewidujące udostępnienie w szerokim zakresie danych identyfikujących osoby fizyczne, nie stanowi nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji w prawa do ochrony prywatności i danych osobowych.

W związku z powyższym, **mając na uwadze przytoczone wyżej orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwracam uprzejmie uwagę Pana Ministra na potrzebę dokonania systemowych zmian w aktualnych regulacjach dotyczących funkcjonowania publicznych rejestrów w celu zapewnienia ochrony w zakresie prawa do prywatności i danych osobowych.** W ocenie Rzecznika należy mieć na względzie kompleksowe działania w tym obszarze, które powinny także odbywać się równolegle do prac nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapobieganiem kradzieży tożsamości (UD472)⁶.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesieniu do przedstawionego stanowiska. W szczególności uprzejmie proszę o odniesienie się do powyższych uwag wskazujących na potrzebę dokonania zmian prawnych w zakresie regulacji dotyczących Krajowego Rejestru Zadłużonych, którego prowadzenie leży w kompetencjach Ministra Sprawiedliwości.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

⁶ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapobieganiem kradzieży tożsamości (UD472; <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12367257>).

Do wiadomości:

Pan Jan Nowak
Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
Urząd Ochrony Danych Osobowych
ePUAP

Pan
Janusz Cieszyński
Minister cyfryzacji
Ministerstwo Cyfryzacji
ePUAP