



PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

Warszawa, 06-10-2025

DPNT.401.395.2025.WL.OJ

Pan
Dariusz Standerski
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Cyfryzacji

ePUAP: /MAiC/SkrytkaESP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na przesłane do wiadomości organu nadzorczego pismo z 30 września 2025 r. znak: DPiS.WWKS.002.149.1.2025, przekazujące, w celu rozpatrzenia przez osoby uczestniczące w pracach Komitetu do spraw Cyfryzacji, **projekt ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym** (UDER89), dalej: projekt, działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ (dalej „rozporządzenie 2016/679”) oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych², Prezes UODO zauważa uprzejmie, co następuje.

1. Projekt przewiduje **zmianę ustawy** z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341), dalej: ustawa o księgach wieczystych, celem uregulowania możliwości wydawania dokumentów elektronicznych przez Centralną Informację Ksiąg Wieczystych dla osób wnioskujących o wydanie dokumentu oraz wyszukiwania ksiąg wieczystych po numerze PESEL w aplikacji mobilnej mObywatel. Jak podkreślono w uzasadnieniu dla projektu, częściowo przepisy zawarte w projekcie zostały zaczerpnięte z **projektu UD372** przedłożonego do Sejmu RP poprzedniej kadencji w drugiej połowie 2023 roku³. W projekcie ujęto również zmiany w

¹ 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.).

² Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

³ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji (UD372) który wpłynął do Sejmu RP 18 lipca 2023 r. był opiniowany przez organ nadzorczy jedynie na wczesnym etapie prac. Jego wersja przekazana do Sejmu RP ulegała radykalnej zmianie w postaci rozbudowy ustawy w zakresie nowelizacji kilkudziesięciu ustaw³. W piśmie do Rządowego Centrum Legislacyjnego z 29

ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 869), dalej: ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym, w zakresie możliwości uzyskania informacji z KRS za pośrednictwem aplikacji mObywatel dla użytkowników aplikacji (ograniczone do danych podmiotów, z którymi ten konkretny użytkownik aplikacji jest powiązany przez PESEL).

2. Projektowane przepisy jednoznacznie odnoszą się do przetwarzania danych osobowych. Niemniej jednak – wbrew dyspozycji art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych oraz art. 57 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2016/679 – projekt nie został przekazany przez projektodawcę organowi nadzorcemu celem wydania wymaganej prawem opinii. Potraktowanie projektu jako deregulacyjnego nie wyłącza tego obowiązku. Projektodawca nie wypełnił w tym zakresie także dyspozycji przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów⁴. Warto także przypomnieć, że ustawowe gwarancje dotyczące obowiązku przedstawiania projektowanych regulacji dotyczących danych osobowych do zaopiniowania organowi do spraw ochrony danych osobowych przypominał Szef Komitetu Stałego KPRM Pan Minister Maciej Berek w piśmie z 31 marca 2025 r.⁵, podkreślając, że "gwarancje te znajdują także swoje odzwierciedlenie w przepisach Regulaminu pracy Rady Ministrów. Zgodnie bowiem z § 38 ust. 1 pkt 3 Regulaminu pracy RM każdy projekt dokumentu rządowego, który dotyczy danych osobowych, powinien zostać skierowany do zaopiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych."

Dopiero więc na etapie i w zakresie prac Komitetu do spraw Cyfryzacji Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych został zaangażowany w opiniowanie projektowanych przepisów prawa i może odnieść się do rozwiązań wiążących się z przetwarzaniem znacznej ilości danych osobowych, w tym numeru PESEL osób fizycznych, a także zmiany modelu udostępniania danych osobowych z istotnych rejestrów publicznych, tj. z Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych oraz Krajowego Rejestru Sądowego. Jednocześnie wynikający ze specyfiki prac Komitetu krótki czas na sporządzenie opinii do projektu utrudnia kompleksową analizę jego skutków w sferze przetwarzania danych osobowych.

czerwca 2023 r. (znak: DOL.401.169.2022.WL.OJ) organ nadzorczy zwracał się z wnioskiem o przekazanie przedmiotowego projektu w wersji uwzględniającej prace komisji prawniczej celem wydania opinii, o której mowa w art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych do poszerzonej wersji projektu. Niestety, projekt ustawy nie został ponownie przekazany organowi właściwemu w sprawie ochrony danych osobowych w celu wydania opinii. Projekt został objęty dyskontynuacją prac parlamentarnych.

⁴ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806).

⁵ Pismo Pana Ministra Macieja Berka Ministra, Przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów z 31 marca 2025 r. znak: DPPR.WPPR.0635.1.2025. W piśmie tym Pan Minister wskazał m.in., że „drugim narzędziem, ustanowionym w przepisach prawa, które ma na celu zagwarantowanie odpowiedniego standardu ochrony danych osobowych w projektowanych regulacjach, jest wyrażony w art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych obowiązek przekazywania założeń i projektów aktów prawnych dotyczących danych osobowych do zaopiniowania Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Dodatkowo kompetencje do opiniowania projektów przekazanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych posiada również Rada do Spraw Ochrony Danych Osobowych. Te ustawowe gwarancje znajdują swoje odzwierciedlenie w przepisach Regulaminu pracy RM. Zgodnie bowiem z § 38 ust. 1 pkt 3 Regulaminu pracy RM każdy projekt dokumentu rządowego, który dotyczy danych osobowych, powinien zostać skierowany do zaopiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Gwarancję realizacji tego obowiązku stanowi natomiast regulacja § 21a Regulaminu pracy RM, która zobowiązuje Rządowe Centrum Legislacji do weryfikowania wykonania przez organ wnioskujący obowiązków związanych z przekazaniem projektu do zaopiniowania."

3. Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy projektu, związany kierunkowo z wdrożeniem **nowych funkcjonalności aplikacji mobilnej mObywatel**, w tym w zakresie **wydawania dokumentów elektronicznych**, należy również przypomnieć, że 18 kwietnia 2024 r. w siedzibie UODO miało miejsce spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Cyfryzacji dotyczące ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz. U. poz. 1234 ze zm.), w trakcie którego dyskutowany był m.in. problem **statusu dokumentów elektronicznych generowanych za pośrednictwem aplikacji mObywatel**, będący także jednym z zagadnień poruszonych w opinii legislacyjnej organu nadzorczego do ustawy o aplikacji mObywatel⁶.

W ocenie organu nadzorczego, związana z przetwarzaniem danych osobowych materia wydawania dokumentów elektronicznych za pośrednictwem aplikacji mObywatel powinna być przedmiotem kompleksowej nowelizacji ustawy o aplikacji mObywatel, a także ustawy o dokumentach publicznych w tym zakresie⁷, i niewykluczone, że również innych ustaw, po przeprowadzeniu stosownej analizy przez projektodawcę. Nowelizacja taka mogłaby być dobrą okazją do ponownej analizy uwag organu nadzorczego zgłoszonych do projektu ustawy o aplikacji mObywatel pod kątem ryzyk dla ochrony danych, które zostały zidentyfikowane w trakcie dotychczasowego funkcjonowania tej aplikacji. Praca nad wskazanym aktem prawnym byłaby też dobrą okazją do zapewnienia zgodności tego rozwiązania z rozporządzeniem eIDAS 2.0.⁸

4. Odnosząc się do **treści projektu ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (UDER89)**, po analizie rozwiązań w nim zawartych, należy wskazać, że mają one istotne znaczenie dla modelu przetwarzania danych osobowych przetwarzanych w rejestrach publicznych w postaci Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych oraz Krajowego Rejestru Sądowego. Na potrzeby rozszerzenia funkcjonalności aplikacji mObywatel przez tę aplikację będą przetwarzane w znacznej ilości dane osobowe osób fizycznych korzystających z tej aplikacji, zawarte w tych bazach, w tym numery PESEL stanowiące krajowy numer identyfikacyjny zgodnie z art. 87 rozporządzenia 2016/679⁹, którego przetwarzanie podlega wzmocnionej ochronie prawnej.

To oznacza, że przetwarzanie danych powinno być nie tylko **zgodne z zasadami dotyczącymi przetwarzania danych osobowych ukształtowanymi mocą art. 5 rozporządzenia 2016/679¹⁰**, ale i **objęte testem prywatności wraz z oceną skutków**

⁶ Opinia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 17 marca 2023 r. do projektu ustawy o aplikacji mObywatel (znak: DOL.401.276.2022).

⁷ Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1669 ze zm.), dalej: ustawa o dokumentach publicznych.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1183 z późn. zm.).

⁹ Państwa członkowskie mogą określić szczególne warunki przetwarzania krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym. W takim przypadku krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym używa się wyłącznie z zachowaniem odpowiednich zabezpieczeń praw i wolności osoby, której dane dotyczą, które przewiduje niniejsze rozporządzenie.

¹⁰ Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 dane osobowe muszą być: a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą ("zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość"); b) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami ("ograniczenie celu"); c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane ("minimalizacja danych"); d)

dla ochrony danych (art. 25¹¹ i 35 ust. 1¹² rozporządzenia 2016/679). Pozwoliłoby to m.in. zbadać, czy projektowane przepisy, zgodnie z art. 6 ust. 3 z rozporządzenia 2016/679, są **proporcjonalne i zawierają gwarancje odpowiednie do *ratio legis*** projektu. Istotne jest zatem, aby projektowane przepisy zapewniły stosowanie norm ogólnego rozporządzenia o ochronie danych dla realizacji proponowanych rozwiązań i były przeanalizowane z uwzględnieniem ryzyk towarzyszących operacjom przetwarzania takich danych osobowych, a tym samym dawały gwarancje realizacji praw i wolności osób, których dane dotyczą (podmiotów danych). Ocena ta powinna w szczególności uwzględniać specyfikę i cele przetwarzania danych osobowych w Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych oraz Krajowym Rejestrze Sądowym. Analizy zawarte w ocenie powinny także dać odpowiedź, czy i w jakim zakresie użytkownicy aplikacji mObywatel na podstawie projektowanych przepisów będą mieli dostęp do danych osobowych innych osób fizycznych i czy dostęp do tych danych ma uzasadnienie w przepisach prawa zgodnie z zasadą legalizmu (art. 5 ust. 1 lit. a), a także czy – zgodnie z zasadą minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c) i ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2016/679 – dostęp ten jest adekwatny, stosowny oraz ograniczony do tego, co niezbędne do osiągnięcia celów projektu.

Pragnę jednocześnie podkreślić, że uwagi organu nadzorczego przedstawiane w toku prac legislacyjnych mają charakter eksperckich wskazówek dla projektodawcy, który

prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane; należy podjąć wszelkie rozsądne działania, aby dane osobowe, które są nieprawidłowe w świetle celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane ("prawidłowość"); e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą ("ograniczenie przechowywania"); f) przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych ("integralność i poufność"). Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679 Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie ("rozliczalność").

¹¹ Ust. 1 Uwzględniając stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania oraz charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze wynikające z przetwarzania, administrator - zarówno przy określaniu sposobów przetwarzania, jak i w czasie samego przetwarzania - wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, takie jak pseudonimizacja, zaprojektowane w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, takich jak minimalizacja danych, oraz w celu nadania przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń, tak by spełnić wymogi niniejszego rozporządzenia oraz chronić prawa osób, których dane dotyczą. 2. Administrator wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby domyślnie przetwarzane były wyłącznie te dane osobowe, które są niezbędne dla osiągnięcia każdego konkretnego celu przetwarzania. Obowiązek ten odnosi się do ilości zbieranych danych osobowych, zakresu ich przetwarzania, okresu ich przechowywania oraz ich dostępności. W szczególności środki te zapewniają, by domyślnie dane osobowe nie były udostępniane bez interwencji danej osoby nieokreślonej liczbie osób fizycznych. 3. Wywiązywanie się z obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, można wykazać między innymi poprzez wprowadzenie zatwierdzonego mechanizmu certyfikacji określonego w art. 42.

¹² Jeżeli dany rodzaj przetwarzania - w szczególności z użyciem nowych technologii - ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania dokonuje oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Dla podobnych operacji przetwarzania danych wiążących się z podobnym wysokim ryzykiem można przeprowadzić pojedynczą ocenę.

podejmuje decyzję co do ostatecznego kształtu przyjmowanych przepisów i odpowiada za zapewnienie ich zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

/ - dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Pan Arkadiusz Myrcha

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Sprawiedliwości

ePUAP