

## DYSKUSJE

MARIUSZ JABŁOŃSKI  
KRZYSZTOF WYGODA

Uniwersytet Wrocławski

### SZCZEGÓLNE PRZYPADKI UDOSTĘPNIANIA DANYCH OSOBOWYCH W ZWIĄZKU Z POSZUKIWANIEM MAJĄTKU DŁUŻNIKÓW PRZEZ WIERZycIELI (FIRMY WINDYKACYJNE) ORAZ PROBLEM ZAKRESU UMOCOWANIA POŚREDNIKA NIERUCHOMOŚCI W DOSTĘPIE DO INFORMACJI ZNAJDUJĄCYCH SIĘ W EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW

W ramach dyskusji, które towarzyszą wielu zagadnieniom związanym z udostępnianiem informacji znajdujących się w posiadaniu instytucji publicznych, konieczne jest umiejętne interpretowanie szeregu związanych ze sobą przepisów. Mając to na względzie, jak również dostrzegając wiele problemów praktycznych, będziemy starali się zaprezentować stanowisko względem dwóch dość kontrowersyjnych problemów wynikających z braku jednoznacznego stanowiska ustawodawcy w kwestii (I) dookreślenia sposobu i zakresu udostępniania danych osobowych z ewidencji gruntów i budynków w zakresie rozpatrywania wniosków zgłaszanych przez wierzycieli (i firmy windykacyjne) oraz (II) umocowania pośrednika w dostępie do informacji znajdujących się w tym rejestrze.

#### I

Zgodnie z powszechnie przyjętymi poglądami ujawnienia majątku dłużnika wierzyciel może domagać się w trakcie postępowania przed organami państwa, a ujmując rzecz ściślej – w trakcie procesu lub postępowania egzekucyjnego.

Skarżący może dochodzić tego rodzaju informacji w trybie art. 913–920 Kodeksu postępowania cywilnego (ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm., dalej: k.p.c.), przy czym wniosek w tym zakresie – stosownie do art. 914 § 1 k.p.c. – składa się w sądzie właściwości ogólnej dłużnika. Ujawnienie majątku dłużnika należy więc do sfery postępowania cywilnego przed sądem powszechnym, a nie do procedury postępowania administracyjnego, szczególnie w trybie wydawania zaświadczeń o stanie posiadania osób trzecich<sup>1</sup>.

Rozumowanie to oparte jest na przesłankach wprost wynikających z art. 217 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej k.p.a.), dotyczącego postępowań związanych z wydawaniem zaświadczeń przez organy państwa. Zgodnie z jego treścią zaświadczenie wydaje się, jeżeli spełniona jest przynajmniej jedna z dwu przesłanek:

1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa,

2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

Jeśli więc działania Zarządu Geodezji, Kartografii i Katastru Miejskiego [dalej: ZGKiKM] mają polegać na wydaniu zaświadczenia o określonej treści, należałoby odnaleźć przepis prawa, który zobowiązywałby organ administracji publicznej do wydania skarżącemu zaświadczenia, np. o posiadanym majątku hipotetycznego Pana X. Postępowanie związane z wydaniem wypisu i wrysu, czy innego dokumentu ze wskazaniem np. nru księgi wieczystej nieruchomości dłużnika jest, naszym zdaniem, właśnie takim szczególnym przypadkiem wydawania zaświadczeń, modyfikowanym nieco przez ustawę Prawo geodezyjne i kartograficzne (ustawa z 17 maja 1989 r., Dz.U. z 2005 r., Nr 240, poz. 2027 ze zm.). Podkreślić jednak należy, że również na gruncie tej ustawy wydanie tego typu dokumentów zastrzeżono dla władających nieruchomością lub osób posiadających interes prawny w wydaniu tych szczególnych zaświadczeń – mamy więc *de facto* do czynienia z pełną tożsamością przesłanek.

Wierzyciel lub inny podmiot zwracający się do Zakładu (w imieniu wierzyciela) mógłby ew. wykazać, że w wydaniu takiego zaświadczenia posiada interes prawny, tj. interes wynikający z przepisów prawa. Jednak, zdaniem sądu (stanowisko wyrażone choćby we wskazanych w przypisie 1 sprawach), w szczególności takiego przepisu prawa nie może stanowić art. 797 k.p.c., skoro stosownie do tej regulacji we wniosku składanym do komornika o wszczęcie egzekucji skarżący powinien wskazać świadczenie, które ma być spełnione, oraz sposób egzekucji, przy czym należy dołączyć tytuł wykonawczy.

<sup>1</sup> Zob np. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1998 r., sygn. akt II SA 1378/97, czy wyrok NSA z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 560/06.

Z przepisu tego nie wynika więc, aby wierzyciel musiał przedłożyć dowody na okoliczność stanu majątkowego dłużnika, w tym np. wypis z katastru.

Wykładnia celowościowa art. 913 § 2 k.p.c. prowadzi do przyjęcia, że przepis ten uzależnia wyjawienie majątku przed wszczęciem egzekucji od uprawdopodobnienia przez wierzyciela, iż nie uzyska zaspokojenia w pełni swej należności zarówno ze znanego mu majątku dłużnika, jak i z przypadających dłużnikowi bieżących świadczeń okresowych za okres sześciu miesięcy. Celem postępowania o wyjawienie majątku, pełniącego w postępowaniu egzekucyjnym funkcję pomocniczą, jest umożliwienie wierzycielowi przeprowadzenia skutecznej egzekucji. Uruchomienie tego postępowania jest zbędne, gdy wierzyciel ma możliwość skutecznego wyegzekwowania swej należności, i to niezależnie z jakich składników – istniejących czy nawet przyszłych – majątku dłużnika.

Jeśli zatem postępowanie to zostało w sposób szczegółowy opisane na gruncie przepisów k.p.c., to należy przyjąć, iż nie ma innej prawnej drogi umożliwiającej wierzycielowi poznanie składników nieruchomości (ale i ruchomych) dłużnika. Wyjawienie majątku może nastąpić tylko w sądowym postępowaniu egzekucyjnym (zob. art. 71 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954, ze zm.); postępowanie to zabezpiecza zarówno prawa wierzyciela, jak i dłużnika – co, biorąc pod uwagę zasady związane z ochroną praw osoby, której dane dotyczą, sformułowane na gruncie u.o.d.o. zamyka, naszym zdaniem, prawie całkowicie możliwość wykorzystania jej art. 29 ust. 1 lub 2 jako podstawy do poszukiwania majątku dłużnika (a takie wnioski należy wyciągać z treści żądań zawartych w przedstawionych przykładowo wnioskach pochodzących z firm windykacyjnych).

Art. 29 ust. 1 u.o.d.o. wskazuje, iż wnioskujący (poza spełnieniem warunków formalnych zawartych w ust. 3 tego przepisu) musi wykazać swoje uprawnienie do otrzymania danych osobowych, w tym wypadku informacji o majątku dłużnika, wynikające wprost z przepisów prawa. Przyjmuje się, że takim przepisem nie jest sam art. 29 u.o.d.o., określający proceduralny aspekt przekazania informacji, ale inny przepis prawa materialnego. Również podnoszony przez wnioskodawców art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o., na który powołują się jako na podstawę prawną, wymaga doprecyzowania na gruncie prawa materialnego innego niż sama ustawa o ochronie danych osobowych. Podnoszony również przez wnioskujących art. 23 ust. 4 pkt 2 u.o.d.o. sam w sobie nie uprawnia do otrzymania informacji, a jedynie legalizuje przetwarzanie danych osobowych już posiadanych przez wnioskującego.

Dodatkowo należy wskazać, iż art. 29 ust. 2 u.o.d.o., z którym nie wiąże się konieczność wykazania interesu prawnego, jest obwarowany zastrzeżeniem – udostępnienie danych nie narusza praw i wolności osób, których dane dotyczą. W tym wypadku prawa związane z ochroną dłużnika określa Kodeks postępowania cywilnego, dając mu możliwość samodzielnego wskazania majątku,

z którego prowadzona będzie egzekucja. W przypadku wątpliwości co do sposobu jej prowadzenia dysponuje wieloma możliwościami przeciwstawienia się podjętym działaniom. Ujawnienie majątku na innej drodze jest zatem obejściem procedury egzekucyjnej.

W związku z powyższym uważamy, że art. 29 u.o.d.o. nie stwarza możliwości legalnego udostępnienia danych zawartych w ewidencji w celu dochodzenia roszczeń lub ujawnienia majątku (poszukiwania majątku dłużnika). Udostępnienie byłoby możliwe tylko wtedy, gdyby prowadzone było postępowanie związane z opisem i oszacowaniem zajętej już nieruchomości, a zasady wynikające z art. 29 u.o.d.o. powinny być stosowane uzupełniająco w zakresie jasnego określenia celu, przedmiotu udostępnienia – danych osobowych i zakresu. Nie powinno to jednak być działanie oparte na art. 29 u.o.d.o., ale na właściwym przepisie szczególnym. W innym bowiem przypadku udostępniane dane nie mogłyby zostać włączone do jakiegokolwiek zbioru danych osobowych – w obu ustępach art. 29 u.o.d.o. znajduje się zastrzeżenie, zgodnie z którym dane udostępnia się w celu innym niż włączenie do zbioru.

Wracając do właściwej procedury, należy zauważyć, że wyjawienie majątku przeprowadza się na wniosek wierzyciela, zaś wyjaśnień od dłużnika może żądać tylko komornik. Ten organ ma również możliwości poszukiwania majątku czy sprawdzania prawdziwości oświadczeń dłużnika. Odmowa wyjaśnień skutkuje grzywną nakładaną przez komornika, natomiast brak lub odmowa złożenia wykazu majątku lub przyrzeczenia zagrożona jest środkami przymusu przewidzianymi w przepisach o wyjawieniu majątku, stosowanymi przez sąd.

Należy również zauważyć, że administracyjny organ egzekucyjny albo wierzyciel będący stroną administracyjnego postępowania egzekucyjnego może żądać nakazania zobowiązanemu wyjawienia majątku w sprawach objętych postępowaniem egzekucyjnym w administracji w razie bezskuteczności egzekucji. Ponadto legitymacja formalna na zasadach ogólnych przysługuje prokuratorowi. Legitymację czynną do żądania wyjawienia majątku ma również komornik w sprawach z zakresu egzekucji grzywien, kar pieniężnych, opłat i kosztów postępowania.

Jedynym przypadkiem, w którym można by domniemywać uprawnienie wierzyciela lub działającej w jego imieniu firmy windykacyjnej do otrzymania różnorodnych zaświadczeń o stanie majątku dłużnika (w tym wypisu z ewidencji nieruchomości/katastru miejskiego) od ZGKiKM, jest działanie w ramach postępowania związanego z dokonaniem opisu i oszacowania zajętej już przez komornika nieruchomości, oparte o art. 943 k.p.c. W jego treści zawarto następujące sformułowania:

„§ 1. Przy wniosku o dokonanie opisu i oszacowania wierzyciel powinien:

1) złożyć wyciąg – a w razie potrzeby odpis księgi wieczystej albo zaświadczenie sądu wystawione na podstawie zbioru dokumentów prowadzonego dla

nieruchomości – zawierający wskazanie jej właściciela i wykaz ujawnionych w tym zbiorze obciążeń, jeżeli zaś nieruchomość jest objęta katastrem nieruchomości – także odpowiedni wyciąg;

2) wskazać miejsce zamieszkania uczestników postępowania.

§2. Jeżeli nieruchomość nie ma księgi wieczystej, wierzyciel powinien złożyć inny dokument stwierdzający własność dłużnika.

§3. Dokumentów wskazanych w paragrafie poprzedzającym może żądać od właściwych organów także komornik”.

Z tej regulacji wynika uprawnienie wierzyciela do otrzymania wskazanych dokumentów, w przypadku ZGKiKM oczywiście odpłatnie. Podkreślić jednak należy, że jest to sytuacja wyjątkowa, a jej potwierdzenie wymaga przedstawienia stosownej dokumentacji; co najważniejsze, wniosek musi dotyczyć nieruchomości zajętej i znanej, a nie dopiero poszukiwanej. Naszym zdaniem takie dokumenty pochodzić powinny bezpośrednio od komornika. Wynika to z tego, iż sam opis i oszacowanie następuje zgodnie z art. 942 k.p.c.: „Po upływie terminu określonego w wezwaniu dłużnika do zapłaty długu komornik na wniosek wierzyciela dokonuje opisu i oszacowania zajętej nieruchomości” – to komornik zatem dysponuje wiedzą na temat, czy taki termin rzeczywiście upłynął.

## II

Prawne podstawy i ramy wykonywania działalności zawodowej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami określa obowiązująca od dnia 1 stycznia 1998 r. Ustawa o gospodarce nieruchomościami ((dalej: ustawa) Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603).

Każda umowa, która zawierana jest między pośrednikiem a zainteresowaną osobą, precyzuje sytuację prawną stron i musi być obu stronom znana. Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami prowadzone jest jako działalność zawodowa. Ustawa zdefiniowała pojęcie pośrednictwa i określiła podstawowe czynności wykonywane przez pośrednika. Pośrednikiem jest, zgodnie z art. 179 ust. 2 tej ustawy, osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową nadaną w przewidzianym ustawowo trybie, lub osoba, która prowadziła, bez posiadania licencji zawodowej, działalność zawodową w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

Pośrednik, stosownie do uregulowań zawartych w art. 180 ustawy, jest podmiotem trzecim w stosunkach sprzedający–kupujący, wynajmujący–najemca itp.

Cywilnoprawny zakres regulacji pośrednictwa, wynikający z art. 179–183 ustawy, jest stosunkowo ograniczony. Mający podstawowe znaczenie art. 180 statuuje dla umowy pośrednictwa elementy przedmiotowo istotne. Podstawowym źródłem obowiązków pośrednika będzie umowa, co potwierdza art. 180 ust. 3

ustawy, mówiący, że zakres czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami określa umowa pośrednictwa. Umowa pośrednictwa opiera się w szerokim zakresie na zaufaniu stron, do jej realizacji znajduje zastosowanie reguła ogólna, wynikająca z art. 56 k.c., a także standardy i regulaminy zawodowe ukształtowane w obrębie tej grupy zawodowej. Umowa o pośrednictwo w obrocie nieruchomościami, usytuowana poza Kodeksem cywilnym, zawiera wiele cech charakterystycznych jedynie dla tej umowy. Należy ona do umów nazwanych w polskim prawie zobowiązań.

Treść takiej umowy kształtowana jest więc zasadniczo według woli stron. Jej celem może być każda sprawa należąca do zakresu zawodowej działalności pośrednika i w tym zakresie należy oceniać ewentualnie działania podejmowane przez niego.

Zgodnie z treścią art. 181 ust. 6 przy wykonywaniu działalności zawodowej w związku z zawartą umową pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, w zakresie objętym tą umową, pośrednik odpowiedzialny zawodowo za jej wykonanie ma prawo wglądu oraz pobierania odpowiednich odpisów, wypisów i zaświadczeń zawartych w:

- 1) księgach wieczystych;
- 2) katastrze nieruchomości;
- 3) ewidencji sieci uzbrojenia terenu;
- 4) tabelach taksacyjnych i na mapach taksacyjnych tworzonych na podstawie art. 169;
- 5) planach miejscowych, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 6) rejestrach członków spółdzielni mieszkaniowych, którym przysługują prawa określone w art. 180 ust. 1 pkt 2;
- 7) ewidencji ludności.

Przepis ten zasadniczo nie został zmieniony (w omawianym zakresie) w nowelizacji ustawy uchwalonej 24 sierpnia 2007 r. Zmieniono jedynie brzmienie ust. 6 pkt 6 art. 181:

„6) rejestrach osób, którym przysługują prawa określone w art. 180 ust. 1 pkt 2 oraz prawa odrębnej własności lokalu”.

Na tym tle powstaje więc pytanie, czy organ prowadzący operat ewidencji gruntów powinien na podstawie umowy pośrednictwa kupna-sprzedaży udostępniać dokumenty do celów prawnych w postaci wypisów i wyrysów na nieruchomości wskazanej przez pośrednika, czy też organ może wydawać tylko wypisy?

Co do zasady, pośrednik ma możliwość bezpośredniego odwołania się do prawa potwierdzonego w art. 181 ust. 6 ustawy. Z tego też powodu nie można twierdzić, iż nie jest podmiotem uprawnionym, a wręcz przeciwnie – dysponuje jasno zdefiniowanym prawem pozwalającym mu żądać wglądu i udostępnienia

określonych dokumentów. Realizacja tych uprawnień następuje na zasadach odpłatności określonych w przepisach szczegółowych odnoszących się do właściwej kategorii danych.

Pośrednik zobowiązany jest do udokumentowania posiadanych uprawnień w zakresie prowadzenia działalności pośrednictwa oraz przedstawienia umowy, która wiąże go z konkretną osobą (podmiotem). Zabieg ten wiąże się jednak z koniecznością zarejestrowania zbioru danych osobowych obejmujących dane kontrahentów – jeśli są to osoby fizyczne.

Treść art. 181 ust. 3 ze względu na zwrot „odpowiednich odpisów, wypisów i zaświadczeń” należy rozumieć szeroko, jako obejmującą tak wypis, jak i wyrys, jeżeli do takiego zakresu będzie się sprowadzał wniosek pośrednika.

Dla bezpieczeństwa i na zasadzie analogii do rozwiązań zawartych w rozporządzeniu ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2001 r., Nr 38, poz. 454) – załącznik numer 5 pkt 4 i 5, każdy z tych dokumentów może być opatrzony klauzulą o treści:

„Dokument niniejszy jest przeznaczony do dokonywania czynności przez pośrednika (oznaczenie) w zakresie czynności zawodowych (charakter czynności), w ramach umowy zawartej (określenie umowy)”.

Organ prowadzący i udostępniający informacje w zakresie wynikającym z art. 181 ust. 6 nie ponosi odpowiedzialności za następcze działania pośrednika. W razie naruszenia praw innych osób w związku z działalnością pośrednika, to pośrednik lub osoba z nim współdziałająca ponoszą wyłączną odpowiedzialność. Obejmuje to również sytuację, w której pośrednik posługuje się wypisem (lub wyrysem) w innym celu, niż wynika to z istoty wykonywanej działalności zawodowej i z zakresu działań wyznaczonych treścią łączącej go z konkretnym kontrahentem umowy.

Nawiązując do treści oświadczenia wskazanego wyżej, należy zauważyć, iż spełnia ono wymogi ustawy o ochronie danych osobowych dotyczące wskazania celu udostępnienia ewentualnych danych osobowych i również z tego punktu widzenia organ udostępniający nie będzie ponosił odpowiedzialności za wykorzystanie informacji w innym niż wyżej wskazany celu.