



**Rzecznik  
Finansowy**

[www.rf.gov.pl](http://www.rf.gov.pl)

## **Zastrzeganie numeru PESEL przez obywateli a realizacja usług finansowych – perspektywa prawno–konstytucyjna**





**Rzecznik  
Finansowy**

[www.rf.gov.pl](http://www.rf.gov.pl)

# **Zastrzeganie numeru PESEL przez obywateli a realizacja usług finansowych – perspektywa prawno–konstytucyjna**

**dr Michał Ożóg**

**Departament Edukacji i Komunikacji**

**Biuro Rzecznika Finansowego**



## Uwagi wprowadzające

Dane osobowe stanowią szczególną wartość w społeczeństwie informacyjnym i wymagają zapewnienia ochrony prawnej. Obowiązki państw członkowskich Unii Europejskiej w tym zakresie określa 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)<sup>1</sup>. Konieczne jest przy tym ciągle poszukiwanie rozwiązań prawnych i technicznych zapewniających efektywną ochronę danych osobowych. Ministerstwo Cyfryzacji w ubiegłym roku podjęło pracę nad projektem ustawy, na mocy której możliwe będzie zastrzeżenie numeru PESEL za pośrednictwem aplikacji „mObywatel” lub w dowolnym urzędzie gminy w Polsce<sup>2</sup>. Efektem tych działań jest przyjęcie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości<sup>3</sup>, która od 17 listopada 2023 r. wprowadza możliwość zastrzeżenia numeru PESEL. Skutki prawne zastrzeżenia numeru PESEL zaczną obowiązywać w odniesieniu do zdarzeń występujących od 1 czerwca 2024 r. To właśnie z tym dniem wejdą w życie odpowiednie zmiany w ustawach szczegółowych, nakładające obowiązek weryfikacji numeru PESEL w rejestrze zastrzeżeń przy zawieraniu określonych umów. Już blisko milion osób w Polsce skorzystało z tej możliwości, co bez wątplenia potwierdza wysoki poziom świadomości społecznej potrzeby ochrony danych osobowych. Celem tej regulacji ma być – najogólniej rzecz ujmując – przeciwdziałanie zawieraniu umów dotyczących usług finansowych, w tym pożyczek i kredytów na rzecz osób, których dane osobowe zostały skradzione. Obowiązek sprawdzenia numeru PESEL pod kątem ewentualnego zastrzeżenia został powiązany z zawarciem umowy rachunku osobistego, umowy pożyczki, umowy kredytu, umowy leasingowej, udzieleniem limitu w karcie kredytowej, udzieleniem kredytu konsumenckiego, a także pożyczki pozabankowej.


---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016.

<sup>2</sup> Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapobieganiem kradzieży tożsamości, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12367257>.

<sup>3</sup> Dz.U. 2023 poz. 1394.





Przedmiotowa inicjatywa zasługuje na szczególną uwagę z co najmniej kilku względów. Bez wątplenia potrzeba ustanowienia nowych rozwiązań prawnych na wypadek potencjalnych konsekwencji kradzieży danych osobowych stanowi doniosły problem społeczno-ekonomiczny. Odnotowuje się bowiem wzrastającą liczbę przypadków oszustw, w tym zwłaszcza zawierania umów pożyczki lub kredytu na osoby, których dane osobowe pozyskano w wyniku przestępstwa<sup>4</sup>. Zwykle jest to związane z kradzieżą nośników (przedmiotów), takich jak np. dowód osobisty, paszport, na których zawarte są dane osobowe. Występują również sytuacje nielegalnego wykorzystania cudzych dokumentów w razie ich zgubienia i znalezienia przez osobę trzecią. Warto przy tym wspomnieć, że w I kwartale 2021 r. próbowano wyłudzić w bankach 1,8 tys. kredytów na łączną kwotę 83,3 mln zł, co oznacza, że codziennie dokonywano próby wyłudzenia 20 kredytów na łączną kwotę 925 tys. zł<sup>5</sup>. Ponadto coraz częściej w mediach społecznościowych dochodzi do wycieku informacji identyfikujących osoby fizyczne w połączeniu z oszustwami finansowymi.

Warto dostrzec, że pozyskanie danych osobowych nie zawsze musi wynikać z działania bezprawnego. Szereg danych na temat jednostki można bowiem łatwo ustalić w oparciu o informacje zawarte w publicznych zbiorach danych. Z tego względu powszechnie oceniana pozytywnie jawność rejestrów publicznych może w pewnych przypadkach stanowić niebezpieczeństwo dla jednostki, o czym warto też pamiętać. Przykładem może być numer PESEL dostępny w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych, Krajowym Rejestrze Sądowym, czy też w Elektronicznych Księgach Wieczystych, co może stanowić zagrożenie dla interesów jednostki i ograniczenie konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego. Na powyższy problem zwracał uwagę także Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> *Nadużycia w sektorze finansowym. Raport z badania*, <https://zpf.pl/raports/naduzycia-w-sektorze-finansowym/>, dostęp: 25 lutego 2023 r.

<sup>5</sup> *InfoDOK: Zablockowano ponad 93 tys. prób wyłudzeń kredytów o wartości 5 mld zł*, <https://zbp.pl/Aktualnosci/Wydarzenia/InfoDOK-Zablokowano-ponad-93-tys-prob-wyludzen-kredytow-o-wartosci-5-mld-zl>, dostęp: 27 lutego 2023 r.

<sup>6</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kazdy-moze-w-sieci-poznac-dane-osobowe-z-ksiag-wieczystych>, dostęp: 27 lutego 2023 r.



Należy stwierdzić, że przed wejściem w życie przedmiotowej ustawy istniały w prawie polskim regulacje zapewniające możliwość uchylenia się od skutków prawnych oświadczeń woli złożonych przez osobę nieuprawnioną, lecz nie zapewniały one skutecznej ochrony osoby poszkodowanej. Podstawowe unormowania prawne w tej kwestii występują w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>7</sup>. Instytucje kodeksowe wykazują jednak ograniczoną skuteczność z uwagi na ocenny charakter przesłanek i trudność udowodnienia zaistniałych okoliczności w postępowaniu sądowym. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem są rozwiązania o charakterze prewencyjnym, a więc mające na celu przeciwdziałania zawarciu umowy na oznaczoną osobę. Jednym z istniejących rozwiązań jest tzw. zastrzeżenie kredytowe. Mianowicie, zarejestrowany użytkownik portalu Biura Informacji Kredytowej może zgłosić informację, że nie zgadza się, aby na jego dane osobowe były udzielane zobowiązania kredytowe<sup>8</sup>. Według stanu na dzień 2 sierpnia 2022 r. jedynie 11 instytucji finansowych objętych było tym systemem, a dostęp do niego jest płatny, co wpływa na ograniczony zasięg i skuteczność tej instytucji prawnej<sup>9</sup>. Wśród innych mechanizmów warto wskazać usługę „Bezpieczny PESEL”. Została ona jednak ograniczona do firm pożyczkowych, a realizacja tej usługi została mocno sformalizowana. Ponadto istnieje możliwość skorzystania z usług na portalu chronpesel.pl, która zapewnia opcję otrzymywania powiadomień, jeśli ktoś wykorzysta dane osobowe do sprawdzenia, czy dana osoba występuje w Krajowym Rejestrze Długów. Koszt rocznej subskrypcji wynosi 199 zł. Powyższa usługa nie obejmuje przypadków, gdy osoba nie rejestrowała się w Krajowym Rejestrze Długów, a więc również znajduje ograniczone zastosowanie.

Mając na uwadze powyższe okoliczności należy pozytywnie ocenić zamysł ustawodawcy i jego dążenie do stworzenia systemu ochrony o charakterze powszechnym i scentralizowanym. Założenie ustanowienia możliwości zastrzegania numeru PESEL łączy się jednak z wieloma problemami, które powinny zostać odpowiednio uregulowane. Konstrukcja nowej instytucji prawnej w polskim systemie

---

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 poz. 1360.

<sup>8</sup> <https://www.bik.pl/klienci-indywidualni/zastrzezenie-kredytowe>.

<sup>9</sup> Treść uzasadnienia projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapobieganiem kradzieży tożsamości, s. 24.



prawnym wymaga przy tym przyjęcia szerokiej perspektywy analitycznej i uwzględnienia złożoności materii. Merytoryczna treść rozwiązań normatywnych powinna przede wszystkim uwzględniać ochronę klienta rynku usług finansowych, lecz nie można przy tym zapominać o potrzebie zapewnienia płynności obrotu finansowego i statusie podmiotów świadczących usługi finansowe. Przyjęte rozwiązania prawne wymagają bowiem uwzględnienia całokształtu norm Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku i wartości przez nie chronionych<sup>10</sup>.



---

<sup>10</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 48 poz. 483, dalej: Konstytucja.



## Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL) – zarys historyczny, zakres danych osobowych, podstawy prawne

Nie ulega wątpliwości, że władze publiczne w każdym państwie potrzebują prowadzenia odpowiednich baz danych osobowych obywateli, ponieważ jest to potrzebne do realizacji rozmaitych zadań publicznych. Jednakże zakres gromadzonych i przetwarzanych danych nie jest bezsporny i podlega ustaleniom uwarunkowanym politycznie i prawnie. Wydaje się, że jedną z najpopularniejszych współczesnych polskich baz danych o niezwykle szerokim zastosowaniu stanowi Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności, potocznie określany akronimem – PESEL. Warto pokrótce wspomnieć o dziejach jej ustanowienia w kontekście ustrojowym.

Początków tworzenia bazy PESEL należy upatrywać w latach 60-tych minionego stulecia. Na podstawie zarządzenia nr 023/67 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 lutego 1967 roku powołano komisję odpowiadającą za koordynację działań związanych z elektronicznym przetwarzaniem informacji w resorcie. Akt ten wpisywał się w koncepcję pozyskiwania zróżnicowanych informacji na temat obywateli i ich życia z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informatycznych<sup>11</sup>. W dniu 24 kwietnia 1970 roku Prezydium Rady Ministrów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nakazało stworzenie Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności, który miał zostać wprowadzony przez specjalny departament w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. System ten został powiązany z rozwojem komputerów i początkiem informatyzacji administracji państwowej.

---

<sup>11</sup>W. Kaczmarczyk, *Zintegrowany System Kartotek Operacyjnych w MSW PRL*, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/tematy/archiwum-ipn/80824,Zintegrowany-System-Kartotek-Operacyjnych-w-MSW-PRL.html>, dostęp: 26 lutego 2023 r.



Pierwowzorem bazy PESEL był pilotażowy system „Magister” z lat 60 – tych, który zawierał wykaz osób z wyższym wykształceniem<sup>12</sup>. Przyjmuje się, że władze państwowe PRL dążyły w ten sposób do uzyskania informacji o osobach, które uznawane były za potencjalnych inicjatorów zamieszek i wystąpień politycznych<sup>13</sup>. Wśród oficjalnych motywów jego powołania wskazywano jednak potrzebę wykorzystania potencjału osób z wyższym wykształceniem do pracy w sektorze gospodarki, lecz baza PESEL miała mieć znacznie szerszy zasięg<sup>14</sup>. W motywach jej utworzenia wskazywano potrzebę uporządkowania zróżnicowanych kategorii dokumentów osobowych, które powstały jeszcze w okresie zaborów<sup>15</sup>. Mozaika występujących rozwiązań administracyjnych utrudniała realizację zadań publicznych przez organy państwowe. Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności miał przyczynić się do usystematyzowania posiadanych informacji osobowych. Wydaje się, że motywacja politycznej kontroli społeczeństwa „reakcyjnego” mogła przy tym również występować, lecz kwestia uporządkowania dokumentów była rzeczywistą okolicznością uzasadniającą wprowadzenie rejestru PESEL. Chaos w dokumentacji wynikał również ze zdekompletowania dokumentów po II wojnie światowej.

Baza PESEL podlegała wielu reformom od początków jej utworzenia. Łączyło się to również z rozwojem technologii informatycznych. Współcześnie numer PESEL stanowi jedenastocyfrowy symbol numeryczny, który umożliwia identyfikację osoby, która go posiada. Numer PESEL zawiera datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną. w rejestrze PESEL gromadzone są zróżnicowane dane osobowe. Dla porządku warto podać informacje zawarte wraz numerem PESEL. Są to:

---

<sup>12</sup> W. Wabik, *Wybrane zagadnienia z koncepcji, tworzenia oraz eksploatacji Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności – PESEL MSW*, „Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej” 2019, t. 12, s. 205.

<sup>13</sup> S. Czubkowska, *Historia informatyzacji w Polsce: system PESEL największym osiągnięciem*, <https://forsal.pl/artykuly/590823,historia-informatyzacji-w-polsce-system-pesel-najwiekszym-osiagnieciem.html>, dostęp: 26 lutego 2023 r.

<sup>14</sup> K. Szymielewicz, J. Niklas, *Nieznane fakty z życia PESEL-u*, <https://panoptykon.org/wiadomosc/nieznane-fakty-z-zycia-pesel-u>, dostęp: 26 lutego 2023 r.

<sup>15</sup> S. Czubkowska, *11 cyferek z dowodu, czyli jak powstał PESEL*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1060862,historia-powstania-pesel.html>, dostęp: 26 lutego 2023 r.





1. nazwisko i imię (imiona);
2. nazwisko rodowe;
3. imiona i nazwiska rodowe rodziców;
4. numery PESEL rodziców, jeżeli zostały im nadane;
5. data urodzenia;
6. miejsce urodzenia;
7. kraj urodzenia;
8. stan cywilny;
9. oznaczenie aktu urodzenia i urzędu stanu cywilnego, w którym został on sporządzony;
10. płeć;
11. numer PESEL;
12. obywatelstwo albo status bezpaństwowca;
13. imię i nazwisko rodowe oraz numer PESEL małżonka, jeżeli został mu nadany;
14. data zawarcia związku małżeńskiego, oznaczenie aktu małżeństwa i urzędu stanu cywilnego, w którym został on sporządzony, data rozwiązania związku małżeńskiego, sygnatura akt i oznaczenie sądu, który rozwiązał małżeństwo, sygnatura akt i oznaczenie sądu, który ustalił nieistnienie małżeństwa, sygnatura akt i oznaczenie sądu, który unieważnił małżeństwo;
15. data zgonu małżonka albo data znalezienia jego zwłok;
16. oznaczenie aktu zgonu małżonka i urzędu stanu cywilnego, w którym ten akt został sporządzony;
17. adres i data zameldowania na pobyt stały;
18. kraj miejsca zamieszkania;
19. kraj poprzedniego miejsca zamieszkania;
20. data wymeldowania z miejsca pobytu stałego;
21. adres i data zameldowania na pobyt czasowy oraz data upływu deklarowanego terminu pobytu;
22. data wymeldowania z miejsca pobytu czasowego;
23. data wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej trwającego dłużej niż 6 miesięcy i wskazanie kraju wyjazdu;



24. data powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej trwającego dłużej niż 6 miesięcy;
25. seria, numer i data ważności ostatniego wydanego dowodu osobistego obywatela polskiego oraz oznaczenie organu wydającego dokument;
26. seria, numer i data ważności ostatniego wydanego paszportu obywatela polskiego;
27. data zgonu albo data znalezienia zwłok, numer aktu zgonu i oznaczenie urzędu stanu cywilnego, w którym ten akt został sporządzony;

ponadto dla cudzoziemców zamieszczane są informacje, takie jak: seria, numer i data ważności dokumentu podróży cudzoziemca lub innego ważnego dokumentu potwierdzającego tożsamość i obywatelstwo<sup>16</sup>.

Warto podkreślić, że powyższy wykaz danych dotyczy nie tylko osoby, która posiada numer PESEL, ale także danych osobowych rodziców tej osoby oraz współmałżonka. Bez wątplenia zebranie tak szerokiego zakresu informacji ułatwia organom publicznym wykonywanie określonych zadań publicznych, jednakże należy zapewnić szczególną ochronę prawną i faktyczną w zakresie dostępu, pozyskiwania i przetwarzania numeru PESEL z uwagi na jego istotne znaczenie dla obrotu prawnego i gospodarczego. Zdobywanie informacji o numerze PESEL umożliwia ustalenie wielu informacji na temat danej osoby oraz jej małżonka i rodziców. W związku z tym należy podkreślić, że tzw. kradzież numeru PESEL stanowi działanie godzące nie tylko w dobro osoby, której numer PESEL został zdobyty, lecz także innych osób z rodziny tej osoby.

---

<sup>16</sup> <https://www.gov.pl/web/gov/czym-jest-numer-pesel>, dostęp 26 lutego 2023 r.



Podstawy prawne dotyczące prowadzenia systemu PESEL zawarte są przede wszystkim w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>17</sup>, a także w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 stycznia 2012 r. w sprawie nadania lub zmiany numeru PESEL<sup>18</sup>. Należy podkreślić, że współczesne ramy ustrojowe wymagają wyraźnych podstaw prawnych do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych, co wynika z art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu). Art. 51 ust. 2 Konstytucji stanowi bowiem, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Baza zastrzeżonych numerów PESEL stanowi odrębny zbiór danych, tak więc cel jej utworzenia nie powinien zostać wykorzystanych do innych zadań niż ochrona jednostki i wartości konstytucyjnych.



<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm., dalej: u.e.l.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1984.



## Zastrzeżenie numeru PESEL w perspektywie źródeł prawa

Możliwość zastrzeżenia numeru PESEL przewidziana została w ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie tej instytucji prawnej powinno zostać przewidziane w akcie prawnym tej kategorii. Wynika to z tego, że powyższe uprawnienie dotyczy statusu jednostki i wpływa na pozycję prawną instytucji finansowych. Wymóg formy ustawowej związany jest również z tym, że konstrukcja wprowadzenia możliwości zastrzeżenia numeru PESEL łączy się z określonymi obowiązkami nałożonymi na podmioty świadczące usługi finansowe. Konstytucja wymaga, aby tego typu normy prawne miały rangę ustawową. Wymóg sprawdzenia, czy dany numer PESEL został zastrzeżony będzie bowiem wymagany przed zawarciem umowy w związku z: prowadzeniem rachunku osobistego, zaciągnięciem pożyczki czy kredytu, podpisaniem umowy leasingowej, udzieleniem limitu w karcie kredytowej, udzieleniem kredytu konsumenckiego, w tym pożyczki pozabankowej.

Obowiązki nakładane na podmioty prawa w demokratycznym państwie prawnym muszą mieć odpowiednią podstawę prawną w ustawie. Akt ten w założeniu posiada odpowiednią legitymację społeczną dla przyjętych rozwiązań prawnych. W ujęciu modelowym procedura legislacyjna zakłada bowiem przeprowadzenie odpowiednich konsultacji i analiz poprzedzających uchwalenie ustawy. Niniejsza ustawa procedowana była w trybie rządowym, przez co zakres konsultacji pozostawał węższy niż w przypadku zwykłego trybu legislacyjnego<sup>19</sup>. W pracach nad nową regulacją prawną przeprowadzone zostały konsultacje z przedstawicielami właściwych organów ochrony prawa. Początkowo Rzecznik Finansowy został pominięty w procedurze opiniowania<sup>20</sup>, co było zaskakujące, biorąc pod uwagę

<sup>19</sup> S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 497 i n.

<sup>20</sup> Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapobieganiem kradzieży tożsamości, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12367257>, s. 29.



uwzględnienie tego organu w grupie tych, na które miał oddziaływać projekt ustawy. Finalnie jednak Rzecznik Finansowy został włączony w etap konsultacji i aktywnie uczestniczył w pracach nad przygotowywaną ustawą, zgłaszając uwagi do projektu ustawy, które w części zostały uwzględnione. Rzecznik Finansowy od początku wspierał postulat wprowadzenia usługi zastrzegania numeru PESEL. Uwzględnione zostało stanowisko Rzecznika Finansowego, zgodnie z którym dla kompleksowego zastosowania instytucji zastrzeżenia numeru PESEL zakres regulacji prawnej powinien obejmować także ustawę o usługach płatniczych, do której wprowadzono rozwiązanie analogiczne jak w przypadku ustawy – Prawo bankowe czy też ustawy o kredycie konsumenckim. W uwagach do projektu podnoszono, że przeprowadzone badanie społeczne pokazało, iż obywatele oczekują od władzy publicznej zwiększonej aktywności w zakresie regulacji produktów finansowych obarczonych istotnym ryzykiem dla klientów podmiotów rynku finansowego, nawet jeżeli mogłoby to łączyć się w pewnych sytuacjach z ograniczeniem dostępności określonych produktów.

Wydaje się jednak, że w konsultacjach można było zapewnić większy udział przedstawicieli instytucji finansowych i społeczeństwa, biorąc pod uwagę szeroki zakres oddziaływania przedmiotowej regulacji prawnej. Byłby to przejaw pełniejszego uwzględnienia konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej z art. 20 Konstytucji, której elementem jest dialog społeczny. Współpraca powinna mieć odpowiedni kształt instytucjonalny, czego nie przewidziano w przedmiotowym projekcie. Rozdział 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku Regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>21</sup> określa ramy instytucjonalne tej opiniowania projektów rządowych. Przede wszystkim warto było w szerszym zakresie zasięgnąć opinii przedstawicieli instytucji finansowych, które nawet potencjalnie mogą mieć nałożony obowiązek weryfikacji numeru PESEL w razie poszerzenia zakresu jej zastosowania. Nie bez znaczenia byłby też udział reprezentacji gmin, które otrzymały zadanie zapewnienia tej usługi osobom dokonującym osobiście zastrzeżenia numeru PESEL w urzędzie gminy.

---

<sup>21</sup> M.P. z 2013 poz. 979.



W ustawie w ograniczonym zakresie odniesiono się do kwestii proceduralnych i technicznych proponowanej regulacji. Wydaje się, że z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji nie było możliwe uregulowanie wszystkich zagadnień techniczno-organizacyjnych rejestru zastrzeżeń w proponowanej ustawie. Kwestia podziału zagadnień do regulacji na poziomie ustawy oraz rozporządzeń wymagała uwzględnienia specyfiki powyższych kategorii aktów prawnych. Delegacja ustawowa musi spełniać standard konstytucyjny, a więc przede wszystkim określać zakres materii pozostawionych do uregulowania w rozporządzeniu właściwego ministra<sup>22</sup>. Dopuszczalne pozostaje ustanowienie kompetencji do wydania rozporządzenia w celu określenia kwestii szczegółowych o charakterze technicznym, związanych ze złożeniem wniosku o zastrzeżenie numeru PESEL. Akt wykonawczy powinien określać zasady techniczne dotyczące czynności dokonania wpisu i cofnięcia wpisu o zastrzeżeniu numeru PESEL. Szczególnie istotne jest to, aby treść regulacji prawnej odpowiadała aktualnym wymogom cyfrowym. Z tego względu forma rozporządzenia ułatwia szybszą reakcję legislacyjną i dopasowanie wymogów do bieżących uwarunkowań technologicznych. Natomiast ogólne założenia konstrukcji zastrzeżenia numeru PESEL i jego uchylenie powinny pozostać zamieszczone w ustawie i precyzyjnie uregulowane. Niedopuszczalne będzie określenie istoty materialnoprawnej zastrzeżenia numeru PESEL na poziomie rozporządzenia. W świetle zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) należy uznać za niedopuszczalne zamieszczanie norm materii ustawowej w aktach wykonawczych. W dniu 7 listopada 2023 r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Cyfryzacji w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania wniosków stosowanych przy zastrzeganiu albo cofaniu zastrzeżenia numeru PESEL<sup>23</sup>.

Analizując problematykę zastrzeżenia numeru PESEL w perspektywie źródeł prawa należy przy tym wykluczyć możliwość nakładania obowiązków na klientów instytucji finansowych w aktach prawa, które nie stanowią źródeł prawa w rozumieniu

<sup>22</sup> B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa 2010, *passim*.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 2485.



art. 87 Konstytucji<sup>24</sup>. Potencjalnie dopuszczalne jest to, aby Rzeczpospolita Polska zawarła umowę międzynarodową o dołączeniu państwa polskiego do bazy międzynarodowej o zbliżonych funkcjach. Warto zwrócić uwagę, że aktualnie nie istnieje rejestr o zbliżonym kształcie w innych państwach europejskich. W świetle Konstytucji dopuszczalne będą takie umowy międzynarodowe bez konieczności ich ratyfikacji z uwagi na brak przesłanek zastosowania takiej procedury, mając na uwadze przedmiot rejestru.

Należy uznać za niedopuszczalne kształtowanie statusu jednostek w uregulowaniach instytucji zastrzeżenia numeru PESEL w aktach prawa wewnętrznego organów państwowych. Dla przykładu można wskazać, że takie unormowania nie mogą zostać zwarte w aktach wewnętrznych wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów, czy też ministra właściwego do spraw ds. budżetu państwa, finansów publicznych oraz instytucji finansowych lub ministra właściwego do spraw cyfryzacji. Możliwe jest przy tym wydanie takich aktów w ramach realizowanego kierownictwa wewnętrznego wyłącznie ze skutkiem wobec osób podlegających organowi wydającemu dany akt.

Ponadto, należy stwierdzić, że regulaminy instytucji oferujących usługi finansowe muszą pozostawać zgodne z treścią ustawy i aktów wykonawczych. Regulacja ustawy zapewnia jednolitość przyjętych rozwiązań na terytorium całego kraju we wszystkich instytucjach finansowych, w których mogą zostać zaciągnięte zobowiązania finansowe. Akty prawa powszechnie obowiązującego niższego rzędu od ustawy oraz regulaminy wewnętrzne instytucji finansowych nie mogą uchylać treści norm ustawowych w tym zakresie, ani też wprowadzać modyfikacji. Bezwzględnie obowiązujący charakter norm ustawowych nie będzie dopuszczał zmian w konstrukcji instytucji zastrzeżenia numeru PESEL, także w przypadku zgodności stron umowy. Swoboda umów zostanie w tym zakresie ograniczona na mocy regulacji ustawowej.

---

<sup>24</sup> K. Działocha, Komentarz do art. 87, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*. Warszawa 2001.



Instytucja zastrzeżenia numeru PESEL została zamieszczona w strukturze ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności w rozdziale 3a pt. „Rejestr zastrzeżeń numerów PESEL, zasady i tryb udostępniania danych z rejestru zastrzeżeń numerów PESEL oraz zasady i tryb zastrzegania i cofania zastrzeżenia numeru PESEL”. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być ustanowienie odrębnej ustawy, w której zamieszczone zostałyby regulacje dotyczące zastrzeżenia numeru PESEL. Należy przy tym wskazać, że regulacje szczególne dotyczące obowiązków instytucji finansowych zawarte będą również w ustawach regulujących działalność poszczególnych kategorii instytucji finansowych, tak więc rozproszenie regulacji wydaje się nieuniknione. Stosowne zmiany wejdą z dniem 1 czerwca 2024 r. na podstawie nowych regulacji zawartych w art. 4b ust. 1 i n. ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych<sup>25</sup>, art. 9b ust. 1 i n. ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim<sup>26</sup>, art. 60c ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>27</sup>, art. 105 ust. 4j i n. oraz 105d ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>28</sup> oraz art. 85 § 2a i n. ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie<sup>29</sup>. W powyższych aktach prawnych nałożono obowiązek weryfikacji numeru PESEL w określonych kategoriach stosunków społecznych. Trzeba jednak mieć na uwadze, że nie są to jedyne możliwe sytuacje negatywnych skutków wykorzystania numeru PESEL czyjejś osoby. Konstrukcyjnie i merytorycznie instytucja zastrzeżenia numeru PESEL uregulowana została w u.e.l. i ustawach szczegółowych oraz technicznie w aktach wykonawczych. Możliwe będzie rozszerzenie kategorii stosunków prawnych, w których obowiązywać będzie wymóg weryfikacji numeru PESEL przed zawarciem określonej umowy.

Z punktu widzenia uczestników obrotu finansowego szczególnie pożądaną jest jednak to, aby regulacja systemu zastrzeżeń numeru PESEL zamieszczona została w jednym akcie prawnym, ponieważ ułatwia to orientację w stanie prawnym osobom o zróżnicowanym poziomie wiedzy prawniczej. Problematyczne może okazać się

---

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2360 ze zm.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1028.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2488.

<sup>29</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1799.





ustalenie treści obowiązującej normy prawnej w razie nowelizacji ustaw szczegółowych dotyczących działalności poszczególnych kategorii instytucji finansowych w połączeniu z regulacją u.e.l. w związku z powyższym *de lege ferenda* należy postulować uchwalenie jednej ustawy, która kompleksowo ureguluje instytucję zastrzeżenia numeru PESEL wraz z określeniem obowiązków instytucji finansowych w odrębnym rozdziale w ramach systematyki ustawy.



## Zastrzeżenie numeru PESEL. Treść merytoryczna w świetle norm konstytucyjnych

Istota zastrzeżenia numeru PESEL sprowadza się do tego, że w razie dokonania odpowiedniego wpisu do rejestru numeru PESEL niedopuszczalne będzie zawarcie umowy o świadczenie danej usługi finansowej na rzecz osoby, której numer PESEL został zastrzeżony. Punktem wyjścia powinno być stwierdzenie, że Konstytucja w żaden sposób nie odnosi się wprost do tego zagadnienia. Podjęcie prac nad przedmiotową ustawą z inicjatywy Rady Ministrów stanowi realizację kompetencji tego organu w obszarze zadań z zakresu bezpieczeństwa finansowego.

Skutkiem ochronnym zawarcia umowy na rzecz osoby, której numer PESEL został zastrzeżony będzie sankcja nieważności czynności prawnej. A zatem proponowana ustawa wprowadzi dodatkowe ograniczenie swobody umów obrocie gospodarczym. Jest to w pełni dopuszczalne. Bez wątpienia wartością konstytucyjną podlegającą ochronie u podstaw przedmiotowych regulacji prawnych pozostaje ochrona praw i wolności konstytucyjnych jednostki, w tym jej praw majątkowych. Art. 64 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne do ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Należy mieć na uwadze, że zasada swobody umów na gruncie konstytucyjnym rozumiana jest w szerszym kontekście niż na gruncie regulacji cywilnoprawnych<sup>30</sup>. Dopuszczalne są ograniczenia tej swobody, jeżeli służą ochronie interesu publicznego oraz dobru jednostki. Zawarcie umowy kredytu, pożyczki, leasingu, rachunku bankowego bez zgody osoby zainteresowanej ingeruje w sferę praw majątkowych z uwagi na konsekwencje prawne i finansowe.

Warto wspomnieć, że zastrzeżenie numeru PESEL zapewnia ochronę także przy innych czynnościach niż zawieraniu umowy kredytu, pożyczki, itp. Zgodnie z art. 105d ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe) osoba, która ma zastrzeżony numer PESEL nie będzie mogła w ciągu jednego dnia wypłacić we wszystkich

---

<sup>30</sup> J. Podkowik, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, LEX/2015.



placówkach danego podmiotu sumy przekraczającej trzykrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. . Powyższe ograniczenie może chronić osoby starsze, które padają ofiarą oszustów, działających tak zwaną „metodą na wnuczka” i zgłaszają się do banków, aby wypłacić pieniądze. Poza zakresem ochrony w ramach tej instytucji pozostają przelewy internetowe, które dokonane zostały w wyniku kradzieży danych bankowych. W tej sytuacji należy zgłosić dokonanie nieautoryzowanej transakcji płatniczej<sup>31</sup>.

Zasadą przyjętych rozwiązań powinno być dokonanie wpisu na wniosek danej osoby, która powinna mieć wpływ na swoją sytuację prawną. Ustawa przewiduje głównie tryb zastrzeżenia na wniosek poprzez działanie jednostki w systemie „mObywatel” lub stawiennictwo w urzędzie gminy. Od 7 listopada 2023 r. można zastrzegać lub cofać zastrzeżenie PESEL, ale skutki prawne tej czynnością dotyczyć będą zdarzeń, które nastąpią od 1 czerwca 2024 r. Jednakże czynność zastrzeżenia numeru PESEL może mieć znaczenie prawne dla przyszłej sytuacji prawnej jednostki, która dokonując się na ten krok dochowuje najwyższej staranności w ochronie własnych danych osobowych. Powyższa okoliczność może mieć bowiem znaczenie prawne w sporze dotyczącym np. uchylecia się od skutków prawnych umowy zawartej w wyniku nielegalnego pozyskania danych osobowych przez inny podmiot.

Warto wskazać dwa przykłady potencjalnych pozytywnych skutków zastrzeżenia numeru PESEL jeszcze przed 1 czerwca 2024 r. W przypadku zawarcia umowy kredytu przez bank z osobą, która dokonała zastrzeżenia swojego numeru PESEL, nie będzie wówczas możliwości dochodzenia takiego roszczenia w przyszłości. Co więcej, bank nie będzie mógł sprzedać takiej wierzytelności, gdyż wynika to z ustawy wprowadzającej. Innym przykładem może być sprawa kradzieży danych medycznych z ALAB laboratorium sp. z o.o., które mogą zostać wykorzystane także do zaciągnięcia długoterminowych zobowiązań finansowych i dokonanie

---

<sup>31</sup> Szerzej: <https://rf.gov.pl/2022/11/17/transakcje-nieautoryzowane-w-pytaniach-i-odpowiedziach/>.



zastrzeżenia numeru PESEL może zostać uwzględnione z korzyścią dla tej osoby w ewentualnym postępowaniu sądowym.

W celu złożenia zastrzeżenia numeru w urzędzie gminy konieczny będzie wniosek złożony w postaci papierowej i opatrzony własnoręcznym podpisem. Organ gminy bezpośrednio po złożeniu wniosku i pozytywnej weryfikacji tożsamości zarejestruje zastrzeżenie albo cofnięcie zastrzeżenia PESEL w rejestrze i wyda wnioskodawcy odpowiednie potwierdzenie dokonania tej czynności. Każda osoba fizyczna będzie mogła dokonać określonych czynności w Rejestrze Zastrzeżeń Numerów PESEL, w tym zastrzeżenia numer PESEL, cofnięcia zastrzeżenia, ustawienia automatycznego zastrzeżenia numeru PESEL, sprawdzenia historii weryfikacji numeru PESEL przez instytucje, firmy i osoby prywatne, czy też dokonania podglądu historii zmian statusu.

Zastrzeżenie numeru PESEL z urzędu dokonane zostanie w przypadku unieważnienia dowodu osobistego na skutek zgłoszenia utraty dowodu osobistego w sposób określony w art. 47 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych<sup>32</sup> lub zgłoszenia podejrzenia nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych w sposób, o którym mowa w art. 48a tej ustawy oraz w razie rejestracji w rejestrze PESEL danych dotyczących daty zgonu albo daty znalezienia zwłok, numeru aktu zgonu i oznaczenia urzędu stanu cywilnego, w którym ten akt został sporządzony. Niedopuszczalne będzie wpisywanie numeru PESEL do rejestru zastrzeżeń jako sankcja dla osób zadłużonych w celu przeciwdziałania spirali zobowiązań finansowych. Nie ma podstaw prawnych do przyjęcia takiej regulacji prawnej. Byłoby to ograniczenie swobody zawierania umów przez jednostkę. Kwestią do rozważania pozostaje ustalenie możliwości zastrzeżenia numeru PESEL oraz cofnięcia tej czynności przez pełnomocnika. Brak rozwiązań w ustawie prawdopodobnie spotka się z problemem w praktyce. Mankamentem projektu jest też brak możliwości wykorzystania środków komunikacji elektronicznej w tym zakresie.

---

<sup>32</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 671 oraz z 2023 r. poz. 1234.



Szczególnie kontrowersyjne wydaje się ograniczenie możliwości zastrzeżenia numeru PESEL osoby ubezwłasnowolnionej przez pełnomocnika<sup>33</sup>. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami, kurator albo opiekun działający w imieniu osoby ubezwłasnowolnionej częściowo lub całkowicie może złożyć wniosek o zastrzeżenie lub cofnięcie zastrzeżenia w jej imieniu wyłącznie osobiście w organie dowolnej gminy, po uprzednim udokumentowaniu uprawnienia do jej reprezentowania. Wykluczenie możliwości dokonania tej czynności przez profil zaufany stanowi nieuzasadnione ograniczenie praw jednostki. Proponowane rozwiązanie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasad ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto jest to naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), ponieważ trudno wskazać jakiegokolwiek okoliczności usprawiedliwiające odmienne traktowanie kuratorów i opiekunów osoby ubezwłasnowolnionej. Być może zamysłem ustawodawcy była specyficznie pojęta troska o osobę podlegającą opiece lub kurateli, aby opiekunowie lub kuratorzy dokonali zastrzeżenia/cofnięcia zastrzeżenia w obecności urzędnika. Jednakże zdecydowanie krytycznie należy ocenić przyjęte rozwiązanie.

Można przypuszczać, że większość osób zainteresowanych zastrzeżeniem numeru PESEL wybierze dokonanie tej czynności poprzez system „mObywatel”. Z tego względu należy zapewnić najwyższe standardy działania tej platformy w celu zapewnienia możliwości ustanowienia zastrzeżenia numeru PESEL. Szczególnie istotne jest to, aby ograniczyć brak dostępności usługi z przyczyn technicznych. Istotne pozostaje również poszanowanie praw osób ze szczególnymi potrzebami. Art. 69 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne do ustanowienia odpowiednich rozwiązań technologicznych umożliwiających komunikację z osobami ze szczególnymi potrzebami. Szczegółowe wymogi w tym zakresie określa ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>34</sup>. Poszanowanie norm w niej zawartych jest również istotne w przypadku zagwarantowania możliwości złożenia wniosku o zastrzeżenie numeru PESEL w urzędzie gminy. Dostępność oznacza w tym przypadku poszanowanie standardów

<sup>33</sup> [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do\\_MC\\_zastrzezenie\\_PESEL\\_11.01.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_MC_zastrzezenie_PESEL_11.01.2023.pdf).

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2240.



projektowania uniwersalnego w zakresie infrastruktury oraz eliminowanie barier w złożeniu własnoręcznie podpisanego wniosku. Możliwość złożenia wniosku w każdej w gminie w Polsce w oderwaniu od miejsca zamieszkania należy ocenić pozytywnie. Liczba 2478 gmin w Polsce<sup>35</sup> umożliwia łatwy dostęp do urzędu na terytorium całego kraju. Przyjęte rozwiązanie koresponduje również z założeniem ustrojowym z art. 164 Konstytucji, w myśl którego gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego.

Mankamentem ustawy jest brak przyjęcia szczegółowych zasad postępowania w przypadku stwierdzenia zastrzeżenia numeru PESEL osoby, na którą ma być zawarta umowa i podejrzenia możliwości popełnienia przestępstwa. Nie ulega wątpliwości, że taka umowa nie powinna zostać zawarta. Natomiast pojawia się pytanie o ewentualną powinność dokonania zgłoszenia tego zdarzenia organom ścigania. Tej kwestii nie określa precyzyjnie ustawa. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w takich przypadkach istnieje prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa w związku z nieuprawnionym wykorzystaniem danych innej osoby, co stanowi przestępstwo z art. 190a §2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>36</sup>.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zasadniczo w prawie polskim nie istnieje obowiązek prawny zawiadomienia organów ścigania – Policji lub prokuratury o popełnionym przestępstwie, a taki obowiązek prawny przewidziany został jedynie w odniesieniu do wybranych przestępstw<sup>37</sup>. Brak poinformowania organów ścigania o określonych przestępstwach w razie posiadania „wiarygodnej wiadomości” stanowi czyn zabroniony w odniesieniu do popełnienia wybranych czynów zabronionych. Wiarygodność tej wiadomości opiera się na źródle i treści, które zasługują na wiarę co do prawdziwości<sup>38</sup>. Treść art. 240 § 1 k.k. stanowi, że w razie posiadania wiarygodnej wiadomości o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu określonych

---

<sup>35</sup> Stan prawny na dzień 1 stycznia 2023 roku.

<sup>36</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138.

<sup>37</sup>N. Podraza, *Spółeczny oraz prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie ściganym z urzędu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, nr 4, s. 203–211.

<sup>38</sup> M. Szewczyk, A. Wojtaszczyk, W. Zontek, uwaga nr 9 do komentarza do art. 240, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212–277 d*, (red.) W. Wróbel, A. Zoll, LEX/el.



czynów zabronionych i braku niezwłocznego zawiadomienia organu powołanego do ścigania przestępstw, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Przepis art. 240 § 1 k.k. określa obowiązek denuncjacji w odniesieniu do czynów zabronionych określonych w tym przepisie. Nie przewidziano zachowania polegającego na wykorzystaniu danych osobowych w celu uzyskania korzyści majątkowej, a zatem zastosowanie znajdą zasady ogólne. Przepis art. 304 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego stanowi, że każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję<sup>39</sup>.

Powyższy katalog przestępstw jest zróżnicowany i dość skromny, biorąc pod uwagę bogatą liczbę przestępstw w systemie prawa polskiego. Można przyjąć, że ustawodawca w ramach swoich kompetencji władczych dokonał wyboru tych przestępstw, które uznał za szczególnie niebezpieczne i tym samym nałożył obowiązek prawny denuncjacji, także w przypadku zaistnienia innych form stadialnych niż dokonanie czynu zabronionego. Wykaz przestępstw, w odniesieniu do których występuje prawny obowiązek denuncjacji ma charakter zamknięty.

Pracownik instytucji finansowej, który poweźmie przypuszczenie o możliwości wystąpienia przestępstwa w razie próby zawarcia umowy kredytu lub pożyczki nie będzie miał – w świetle obowiązujących i projektowanych regulacji – prawnego obowiązku zgłoszenia tej informacji organom ścigania. Pożądane jest ustanowienie takiej powinności pod rygorem określonych sankcji w ustawie. Dopuszczalne zaś będzie nałożenie określonych obowiązków na pracowników instytucji finansowych w ramach regulacji obowiązujących wewnątrz danej instytucji finansowej.

Obowiązek sprawdzenia czy numer PESEL nie został zastrzeżony powinien uwzględniać ochronę klienta rynku finansowego, ale z perspektywy Konstytucji należy również zachować równowagę w określeniu położenia prawnego instytucji

---

<sup>39</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022 poz. 1375.



finansowych. Nie powinno dochodzić do absolutyzowania ochrony beneficjentów, ponieważ w ujęciu globalnym może to wpłynąć negatywnie na ich pozycję ekonomiczną. Kształtując system zastrzeżeń należy mieć na uwadze ryzyko obciążenia kosztami klienta w realizacji innych usług finansowych. Regulacja systemu zastrzeżeń numeru PESEL powinna uwzględniać wszystkie wartości chronione przez Konstytucję, w tym także swobodę działalności gospodarczej. Konstytucja nie przewiduje hierarchizacji praw i wolności konstytucyjnych, tak więc należy zapewnić odpowiednie wyważenie interesów stron umów z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych zobowiązań.

Pozytywnie należy odnieść się do wprowadzonych wyjątków od konieczności weryfikacji zastrzeżenia numeru PESEL wprowadzonych w ustawie o kredycie konsumenckim, ponieważ nie były one przewidziane w pierwszej fazie prac nad kształtem instytucji zastrzegania numeru PESEL. Problem ten sygnalizowano także w branży przedsiębiorców<sup>40</sup>. Regulacja ustawowa wprowadzająca obowiązek weryfikacji zastrzeżenia numeru PESEL przy każdej umowie pożyczki lub kredytu mogłaby zostać uznana jako nieproporcjonalne ograniczenie swobody działalności gospodarczej w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, biorąc pod uwagę stosowane środki i rezultat ochrony.

Odstępstwo od obowiązku weryfikacji numeru PESEL dotyczy kredytów, gdy kwota kredytu nie wpływa do kredytobiorcy, lecz do sprzedawcy, od którego to kredytodawca nabywa określone produkty lub usługi. Zgodnie z ustawą, aby zachodziło wyłączenie określona umowa musi zostać zawarta za pomocą środków komunikacji elektronicznej na odległość, w ramach umowy o charakterze ciągłym. Łączna wartość wszystkich zobowiązań do zapłaty z tytułu udzielonych kredytów konsumenckich w związku z umową o charakterze ciągłym w żadnym momencie nie może przekraczać wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów. Przedmiotowe unormowanie ma na celu ułatwienie

---

<sup>40</sup> <https://lewiatan.org/zastrzezenie-numeru-pesel-konsumenta-do-poprawki/>, dostęp: 1 marca 2023 r.





obrotu w ramach zakupów online z odroczoną płatnością, ponieważ konieczność wielokrotnego zastrzegania i cofania zastrzeżenia numeru PESEL stanowiłoby czynnością uciążliwą dla konsumenta i spowalniającą dynamikę rozwoju sektora e-commerce. Dość często są to umowy o niskiej wartości, a bardzo popularne i z dość wysokim poziomem spłacalności<sup>41</sup>.

Zastrzeżenia należy poczynić w zakresie oceny art. 23m. ust. 1 pkt 2 i n. ustawy, który określa udostępnienie danych w zakresie daty i informacji o zastrzeżeniu podmiotom, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności, po wykazaniu interesu faktycznego. Przesłanka interesu faktycznego wydaje się wątpliwą podstawą ograniczenia prawa do ochrony danych osobowych jednostki<sup>42</sup>. Należy bowiem mieć na uwadze, że wgląd w rejestr zastrzeżeń numerów PESEL stanowi ograniczeń prawa do autonomii informacyjnej jednostki. W związku z tym przepisy prawne, które zawierają takie uprawnienie muszą spełniać standard limitacji praw i wolności konstytucyjnych. Należy podkreślić, że klauzula interesu faktycznego nie znajduje żadnego oparcia w przesłankach materialnoprawnych ograniczeń praw człowieka z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W praktyce oznaczać to może jedynie wykazanie zainteresowania sprawą bez istnienia powiązania ze regulacjami prawa materialnego kształtującymi status jednostki. Ponadto art. 51 ust. 2 *in fine* Konstytucji przewiduje, że udostępnienie danych musi być „niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Sformułowanie „niezbędne” podkreśla wagę tych informacji, uznanych za takie, bez których nie można się obejść. Mając na uwadze treść art. 51 ust. 2 *in fine* Konstytucji należy uznać, że proponowana treść ustawy pozostaje niezgodna z przedmiotowym wzorcem konstytucyjnym. Natomiast nieograniczony dostęp do rejestru zastrzeżeń może mieć jednostka w zakresie własnego statusu, co wynika z art. 51 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Przepis ten nie zapewnia prawa dostępu do dokumentów i zbiorów danych dotyczących innych osób.

---

<sup>41</sup> <https://lewiatan.org/zastrzezenie-numeru-pesel-konsumenta-do-poprawki/>, dostęp: 1 marca 2023 r.

<sup>42</sup> [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do\\_MC\\_zastrzezenie\\_PESEL\\_11.01.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_MC_zastrzezenie_PESEL_11.01.2023.pdf).



Ponadto, wątpliwości konstytucyjne budzi przyjęty forma wejścia w życie poszczególnych regulacji prawnych. Przyjęty „dzień następujący po dniu ogłoszenia aktu” w odniesieniu do wybranych regulacji prawnych wydaje się zbyt wczesny. Kategoria „komunikatu” wydaje się wątpliwa i nie znajduje żadnego oparcia w Konstytucji. Ponadto, należy podkreślić, że instytucje finansowe powinny otrzymać czas na przygotowanie swoich pracowników do realizacji obowiązków wynikających z nowej regulacji oraz wdrożenia odpowiednich procedur określających wewnętrzne standardy postępowania i dobre praktyki. Są to akty miękkie, lecz mogą odegrać pozytywną rolę z osiągnięciu celów przedmiotowej ustawy. Szczególnie ważne jest też odpowiednie przygotowanie systemu teleinformatycznego oraz jego aktualizacja techniczna wraz z dalszym rozwojem cyfrowym.



## Wnioski końcowe

System zastrzeżeń numeru PESEL ma szansę odegrać istotną rolę w ochronie klienta usług finansowych. Należy pozytywnie ocenić inicjatywę podjętą przez Radę Ministrów. W ramach uwag systemowych trzeba jednak postulować zachowanie spójności aksjologicznej regulacji szczegółowych. Z jednej strony istnieje ustawa, w której daje się możliwość zastrzegania numeru PESEL, a z drugiej zaś utrzymuje się w prawodawstwie dostęp do niego w innych rejestrach publicznych. Warto zachować konsekwencję i przyjąć zbliżony standard ochrony prawa do ochrony danych osobowych jednostki. Wydaje się, że polski prawodawca w pracach nad ukształtowaniem rejestru zastrzeżonych numerów PESEL powinien mieć na uwadze aktualne standardy międzynarodowe przyjęte w orzecznictwie w zakresie dostępu do danych osobowych. Zwrot powinien nastąpić w kierunku szczególnej ochrony numeru PESEL. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20, uznano nieważność 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. Przepis ten przewiduje, że państwa członkowskie Unii Europejskiej zapewniają, aby informacje o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium były we wszystkich przypadkach udostępniane każdej osobie. W przedmiotowym wyroku zostało to uznane za ingerencję w prawa podstawowe do ochrony prywatności oraz danych osobowych z art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W związku z tym wydaje się, że prace nad polską regulacją dotyczącą zastrzeżeń numeru PESEL powinny zostać poszerzone o ograniczenie dostępności numeru PESEL w publicznych rejestrach. Nawet przy zachowaniu najwyższych standardów legislacyjnych i merytorycznych w pracach nad tworzonym rejestrem zastrzeżeń nie będzie możliwe osiągnięcie ochrony prawa jednostki do prywatności. Prawdopodobnie wystąpi sytuacja, w której z jednej strony będzie istnieć rejestr zastrzeżeń, mający na celu ochronę przed skutkami wykorzystania numeru PESEL wbrew woli osoby, której to dotyczy, a z drugiej



zaś w majestacie prawa będą pozyskiwane dane osobowe z innych rejestrów. Z tego względu trudno będzie również ocenić skuteczność proponowanej regulacji prawnej. Nie będzie możliwe ustalenie przyczyn ewentualnego spadku liczby przestępstw polegających na nielegalnym wykorzystaniu numeru PESEL z obowiązywaniem regulacji o systemie zastrzeżeń numeru PESEL. Z powyższych względów z pewną dozą ostrożności należy odebrać założenia prawodawcy o skuteczności proponowanej regulacji prawnej. Po okresie co najmniej roku obowiązywania regulacji prawnej będzie można podjąć próbę oceny skuteczności regulacji z punktu widzenia zakładanych celów.

Dobór środków prawnych przyjętych w ustawie zasadniczo mieści się w standardzie konstytucyjnym i znajduje oparcie w swobodzie regulacyjnej ustawodawcy. Wśród wartości, które powinny zostać uwzględnione w nowej regulacji należy przede wszystkim wskazać ochronę praw majątkowych jednostki oraz proporcjonalne ograniczenie zasady swobody działalności gospodarczej. Ewentualne zmiany w modelu instytucji zastrzegania numeru PESEL powinny zostać wprowadzone w oparciu o doświadczenia obowiązywania aktualnych przepisów prawnych i z uwzględnieniem zasady dialogu i współpracy podmiotów społecznych.

#### **Bullet points:**

- 1.** Zastrzeżenie numeru PESEL dostępne od 17 listopada 2023 r. Skutki prawne zastrzeżenia dotyczą zdarzeń występujących od 1 czerwca 2024 r.
- 2.** Usługa bezpłatna z możliwością realizacji przez aplikację mObywatel lub osobiście w dowolnym urzędzie gminy w Polsce.
- 3.** Obowiązek weryfikacji numeru PESEL przy zawarciu umowy rachunku osobistego, umowy pożyczki, umowy kredytu, umowy leasingowej, udzieleniem limitu w karcie kredytowej, udzieleniem kredytu konsumenckiego, a także pożyczki pozabankowej.
- 4.** Elastyczność zastrzeżenia numeru PESEL wobec płatności odroczonej spełniających określone kryteria ustawowe.
- 5.** Luki w systemie ochrony numeru PESEL z uwagi na jego dostępność w innych rejestrach publicznych.

