

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych

dr Grzegorz Sibiga¹

Kodeks postępowania administracyjnego² jest jedną ze 162 ustaw, które zostały znowelizowane ustawą z 21.2.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 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)³. Niniejszy tekst przedstawia nowelizację KPA, w szczególności biorąc pod uwagę cel i zakres zmian oraz konsekwencje ich wprowadzenia.

Wprowadzenie – cel i zakres zmian w KPA oraz stosowanie przepisów o ochronie danych osobowych

Nowelizacja KPA służy uszczegółowieniu stosowania niektórych obowiązków określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 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)⁴ w związku z przetwarzaniem danych osobowych w postępowaniach uregulowanych w KPA. Chodzi o ustanowione w RODO obowiązki stanowiące korelat niektórych wybranych uprawnień osób, których dane dotyczą określonych w **rozdziale III RODO („Prawa osób, których dane dotyczą”)**, tj. praw, o których mowa w: **art. 13 ust. 1-2 RODO** (bierne uprawnienie

¹ Autor jest kierownikiem Zakładu Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych PAN oraz adwokatem.

² Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018, poz. 2096, ze zm.; dalej jako: KPA).

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 730; dalej jako: ZapStosRODOU. Ustawa weszła w życie 4.5.2019 r.

⁴ Dz.Urz. L Nr 119 z 4.5.2016 r.; dalej jako: RODO.

informacyjne), **art. 15** (prawo żądania uzyskania informacji o przetwarzaniu swoich danych osobowych oraz kopii danych osobowych) i w **art. 18 RODO** (prawo żądania ograniczenia przechowywania). **Nowelizowane przepisy KPA stanowią więc uzupełnienie regulacji RODO w prawie krajowym i powinny być stosowane łącznie z przepisami tego unijnego rozporządzenia.** Wprowadzane zmiany w ustawie procesowej nie są jednak wymagane w RODO⁵, a prawodawca krajowy jedynie zdecydował się na dookreślenie realizacji niektórych obowiązków ustanowionych w tym akcie, ustaleniu relacji między uprawnieniami z RODO i czynnościami procesowymi uregulowanymi w KPA oraz w pewnym wąskim zakresie ograniczeniu uprawnienia informacyjnego osoby, której dane dotyczą, co dopuszcza się na zasadach określonych w art. 23 RODO. Zmieniane przepisy KPA nie określają w sposób całościowy realizacji obowiązków ustanowionych RODO w zakresie danych osobowych przetwarzanych w postępowaniach uregulowanych w KPA, ale odnoszą się jedynie do wybranych obowiązków, najpewniej uznanych przez prawodawcę za istotniejsze od pozostałych kwestii ochrony danych osobowych. W pozostałym zakresie do przetwarzania danych osobowych będą miały zastosowanie przepisy RODO oraz głównego aktu uzupełniającego w krajowym porządku prawnym – ustawy z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych⁶.

Przyjęte w nowelizacji KPA przepisy możemy podzielić na kilka rodzajów:

- 1) przepisy ustalające relacje między uprawnieniami osób, których dane dotyczą, określonymi w RODO (art. 13 ust. 1–2, art. 15, art. 18 RODO) oraz czynnościami procesowymi dokonywanymi w postępowaniu przez organ administracji publicznej na podstawie KPA (art. 2a § 2–3, art. 74a KPA),
- 2) przepisy określające sposób wykonania przez organ w postępowaniu wobec osób, których dane dotyczą, obowiązku informacyjnego

⁵ Przepisy krajowe uzupełniające RODO należy podzielić na gruncie RODO na: regulacje obligatoryjne (wymagane w RODO) oraz fakultatywne (jednak w zakresie dopuszczonym w RODO). Na ten temat tego podziału przepisów krajowych zob. *P. Kozik*, Zakres swobody regulacyjnej państw członkowskich przy wdrażaniu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych do prawa krajowego, „Europejski Przegląd Sądowy” Nr 5/2017, s. 20–21, *G. Sibiga*, Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2016, pod red. *G. Sibigi*, „Biblioteka Monitora Prawniczego”, Warszawa 2016, s. 19 i n.

⁶ Dz.U. poz. 1000; dalej jako: OchrDanychU18.

ustanowionego w art. 13 ust. 1–2 RODO (art. 54 § 1a, art. 61 § 5, art. 61a § 1, art. 65 § 1a, art. 66 § 1, art. 122h, art. 217a, art. 226a, art. 231 § 2 KPA)⁷,

- 3) art. 236 § 2–3 KPA ograniczający uprawnienie informacyjne osoby, której dane dotyczą, określone w art. 15 ust. 1 lit. g) RODO, w szczególnej sytuacji związanej z rozpatrywaniem skarg i wniosków,
- 4) art. 73 § 1 b KPA ograniczający stronom – ze względu na ochronę danych osobowych – uprawnienia określone w art. 73 § 1 KPA (prawo wglądu w akta sprawy).

Przepisy, o których mowa w pkt. 2–3 powyżej nie dotyczą czynności procesowych dokonywanych w postępowaniu, a jedynie **realizacji w tym postępowaniu obowiązków z RODO**. Natomiast przepis, o którym mowa w pkt 4 (art. 73 § 1 b KPA) zawiera normę procesową, bowiem określa w postępowaniu sytuację prawną organu administracji publicznej oraz strony. Wszystkie nowe przepisy odnoszą się **wyłącznie do sytuacji, gdy w postępowaniu są przetwarzane dane osobowe**; w innych przypadkach nie znajdują zastosowania.

Należy również zwrócić uwagę, że ustawodawca odnosi w KPA sytuację organu administracji publicznej do obowiązków ustanowionych w RODO (pkt. 1–3 powyżej). Obowiązki te zostały w RODO nałożone na administratorów, co oznacza, że polski prawodawca utożsamia ze sobą status dwóch podmiotów: organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA (prowadzącego postępowanie) oraz administratora w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO. **Potwierdza to, że przetwarzanie danych osobowych w postępowaniach uregulowanych w KPA zasadniczo mieści się w zakresie stosowania RODO – i przedmiotowym, i podmiotowym**. Zgodnie z art. 2 ust. 1 RODO ten akt ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych, co trzeba także odnieść do przetwarzania danych osobowych przez organ administracji publicznej w postępowaniu

⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, druk sejmowy nr 3050, VIII kadencja, s. 13.

administracyjnym⁸. Należy jednak zwrócić uwagę na **wyłączenia** stosowania RODO określone w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) RODO, tj. w zakresie przetwarzania danych osobowych: w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii Europejskiej oraz przez państwa członkowskie w ramach wykonywania działań wchodzących w zakres Tytułu V Rozdział 2 TUE⁹ (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa). W motywie 16 RODO wskazuje się, że działalność nieobjęta zakresem prawa UE to działalność dotycząca bezpieczeństwa narodowego, a oprócz tego w doktrynie wymienia się przykładowo inne obszary regulacyjne: integralność państw, obronność, czy stan cywilny¹⁰. Ze względu na przedmiot indywidualnej sprawy administracyjnej, który jest nieobjęty zakresem prawa unijnego, również postępowanie w tym przedmiocie będzie wyłączone spod mocy RODO. Potencjalnie oznacza to, że wystąpią również postępowania z zastosowaniem przepisów KPA, które służą wykonaniu kompetencji organów administracji publicznej w sprawach indywidualnych nie objętych prawem unijnym¹¹. W mojej ocenie organ administracji publicznej nie stosuje wówczas w postępowaniu tych przepisów KPA, które dotyczą wykonania RODO (pkt 1–3 powyżej)¹².

W omawianej nowelizacji w KPA nie rozszerzono zakresu stosowania RODO, a jedynie zajęto się **realizacją obowiązków informacyjnych określonych w RODO w postępowaniach uregulowanych w KPA**. W związku z tym, do przypadków, gdy RODO nie stosuje się do przetwarzania danych osobowych w ramach prowadzonego postępowania, a zatem nie obowiązują również wymogi

⁸ P. Litwiński, *Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 60 i n. Autor analizuje stosowanie do przetwarzania danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym przepisów nieobowiązującej już od 25.5.2018 r. ustawy z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922; dalej jako: OchrDanychU97), ale jego wnioski w większości zachowują aktualność na gruncie RODO.

⁹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej z 26.10.2012 r., Dz.Urz. C Nr 326, s. 13.

¹⁰ D. Lubasz [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, pod red. E. Bielał-Jomaa, D. Lubasza, Warszawa 2018, s. 132.

¹¹ Szerszy zakres stosowania przewidywała nieobowiązująca OchrDanychU97, która w swoim zakresie zawierała wszelkie sytuacje przetwarzania danych osobowych: w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i w innych zbiorach ewidencyjnych oraz w systemach informatycznych (także w przypadku przetwarzania danych poza zbiorem danych) (art. 2 ust.2 OchrDanychU97), co odnoszono także do wszystkich sytuacji przetwarzania danych osobowych w postępowaniu administracyjnym. Zob. P. Litwiński, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 41 i n.

¹² Do przepisów służących tylko wykonaniu RODO nie zaliczam art. 73 § 1b KPA, który zawiera normę procesową.

określone w RODO, nie znajdują zastosowania przepisy krajowe, jak te wymogi wykonać. Inne podejście do wyłączenia, o którym mowa art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, tzn. że sama kompetencja organu administracji publicznej może być nieobjęta zakresem prawa UE, ale to już nie dotyczy czynności w sprawie indywidualnej służące wykonaniu tej kompetencji, sprawia że będzie to wyłączenie puste, czego zaakceptować nie sposób¹³. W sferze działania władz publicznych dane osobowe zawsze są bowiem przetwarzane dla wykonania prawem określonych kompetencji.

W przepisach dotyczących **podmiotowego zakresu stosowania RODO** odeszło od istniejącego na gruncie OchrDanychU97 rozróżnienia na podmioty publiczne i prywatne (art. 3 ust. 1–2 OchrDanychU97), a w zamian wprowadza **kryterium prowadzenia w UE działalności przez jednostkę organizacyjną administratora lub podmiotu przetwarzającego i przetwarzania danych osobowych w związku z tą działalnością** (art. 3 ust. 1 RODO). Jednak w doktrynie słusznie podkreśla się, że **konstrukcja zastosowana art. 3 ust. 1 RODO z pewnością obejmuje organy administracyjne w państwie członkowskim, które przetwarzają dane osobowe**¹⁴. Jak już wspomniałem w nowelizacji KPA przyjmuje się, że organ administracji publicznej jest administratorem, co oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych (art. 4 pkt 7 RODO)¹⁵.

¹³ D. Lubasz słusznie zwraca uwagę na ryzyko istnienia luki legislacyjnej po uchynieniu OchrDanychU97 w zakresie przetwarzania danych osobowych w ramach działalności nieobjętej prawem UE, dla którego nie będą uchwalone przepisy krajowe regulujące ochronę danych osobowych. Zob. D. Lubasz [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie, pod red. E. Bielik-Jomaa, D. Lubasza, *op. cit.*, s. 132. Problem ten zauważono w przypadku wykonywania kompetencji Prezydenta RP, a zatem również w postępowaniach służących wykonaniu tych kompetencji, ponieważ w ramach ZmZapRODOU znówelizowano OchronaDanychU2018, w ten sposób, że rozszerzono do przetwarzania danych osobowych w tej działalności w pewnym zakresie stosowanie RODO (art. 6a OchrDanychU18). W uzasadnieniu zaprojektowanych zmian wskazano jako powód właśnie brak zastosowania przepisów RODO ze względu na treść jego art. 2 ust. 2 lit. a) „w obszarach prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”, a co z tym związane „powstanie luki prawnej”. Uzasadnienie..., s. 280–281.

¹⁴ P. Litwinski (red.), P. Barta, M. Kawecki, Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych, Warszawa 2018, s. 156.

¹⁵ Na temat odniesienia do organu administracji publicznej pojęcia administrator danych w rozumieniu art. 7 pkt 4 OchronaDanychU97, zawierającego zbliżoną definicję w stosunku do art. 4 pkt 7 RODO, zob. wyrok WSA w Warszawie z 7.4.2004 r., II SA 4661/03.

Relacje przepisów o ochronie danych osobowych oraz pozostałych przepisów zawartych w KPA

Rozszerzeniu ulega zakres przedmiotowy KPA, ponieważ oprócz postępowań określonych w art. 1 i art. 2 jego przepisy w wyniku **dodania** w nowelizacji **art. 2a § 1 KPA** określają również wykonanie w tych postępowaniach obowiązku informacyjnego określonego w art. 13 ust. 1 i ust. 2 RODO. Jednak już na wstępie należy zwrócić uwagę na niekompletność tego przepisu wyznaczającego zakres stosowania ustawy procesowej, ponieważ w nowelizacji KPA nie ograniczono się jedynie do zagadnień wykonywania obowiązku określonego w art. 13 ust. 1–2 RODO, ale także obowiązków ustalonych w art. 15 RODO, ze względu na treść art. 236 § 2–3 KPA oraz art. 73 § 1b w zw. z art. 236 § 2 KPA.

Przede wszystkim w wyniku zmian **KPA przestaje być ustawą zawierającą tylko przepisy prawa administracyjnego procesowego** , tj. regulujące zachowania o skutkach procesowych¹⁶. Przepisy postępowania dotyczą bowiem ciągu działań procesowych; nakierowane są bowiem na osiągnięcie zamierzonego rezultatu, związanego z zakończeniem postępowania¹⁷. Tymczasem **pierwszy raz w KPA ustala się sposób wykonania wymogów określonych w przepisach prawa materialnego, które dodatkowo nie są bezpośrednio związane z przedmiotem postępowania** . Pozostają to wręcz wymogi merytorycznie niezależne od czynności organu administracji publicznej dokonywanych w postępowaniach określonych w KPA, które łączy z normami procesowymi tylko to, że tak jak obowiązki organu administracji publicznej w nich określone powinny one zostać zrealizowane – co do zasady – w toku postępowania. Przyznaje się to zresztą w uzasadnieniu projektu ustawy, w którym stwierdza się, że „intencją ustawodawcy jest, aby stosowanie obowiązków wynikających z RODO odbywało się obok przewidzianych w KPA procedur administracyjnych”¹⁸, jak również, że „celem powyższej regulacji (tj. art. 2a ust. 1 KPA – przyp. G.S.) jest (...) jednoznaczne podkreślenie odrębności (...) od postępowania administracyjnego”¹⁹. W art. 2 § 2

¹⁶ G. Łaszczycza [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego. T. I. Zagadnienia ogólne, pod red. G. Łaszczyczy, A. Matana, Warszawa 2017, s. 74.

¹⁷ A. Matan [w:] System... T. I, pod red. G. Łaszczyczy, A. Matana, *op. cit.*, s. 251.

¹⁸ Uzasadnienie, s. 12.

¹⁹ *Ibidem*, s. 13.

KPA *explicite* ustanawia się niezależne od siebie stosowanie w postępowaniu tych dwóch rodzajów przepisów zawartych obecnie w KPA.

Przyjęte w nowelizacji przepisy nie mieszczą się w dotychczasowym rozumieniu systemu administracyjnego prawa procesowego, na który składają się normy procesowe konstytuujące postępowanie (jurysdykcyjne i niejurysdykcyjne)²⁰. Nawet przyjmując podział, że ustawa procesowa zawiera nie tylko normy ściśle procesowe, ale także materialne (np. dotyczące administracyjnych kar pieniężnych)²¹, to dotychczas służyły one głównemu wspólnemu celowi: rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy (funkcja instrumentalna prawa procesowego)²². Nowe przepisy nie realizują tej funkcji prawa procesowego. Za sprawą nowelizacji upada wreszcie kryterium miejsca zamieszczenia przepisu (ustawa procesowa) jako kryterium rozgraniczenia prawa procesowego²³.

Przyjęte w nowelizacji przepisy tworzą **nową kategorię przepisów zawartych w KPA i stosowanych w postępowaniu**, które – jak już wspomniałem – służą wykonaniu odrębnych przepisów nie związanych z celami postępowania. Biorąc pod uwagę przedmiot regulacji w nowelizacji wprowadzono do KPA **przepisy o ochronie danych osobowych**. W ramach tych przepisów wyróżnia się bowiem przepisy o ochronie danych osobowych *sensu stricto* i *sensu largo*²⁴. Wspomniane przepisy **w wąskim znaczeniu** to podstawowe akty regulujące obowiązki przetwarzających dane osobowe oraz prawa osób fizycznych, których dane są przetwarzane. Natomiast na przepisy o ochronie danych osobowych **sensu largo** składają się wszystkie, rozproszone w wielu aktach normatywnych, przepisy prawa materialnego i procesowego dotyczące przetwarzania i ochrony danych osobowych. Z pewnością do tych przepisów można zaliczyć przepisy uzupełniające przepisy materialne RODO poprzez ustalenie sposobu realizacji wymogów w nich ustanowionych w określonych postępowaniach oraz w

²⁰ S. Tkacz, A. Matan [w:] System... T. I, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, *op. cit.*, s. 172.

²¹ B. Adamiak [w:] System Prawa Administracyjnego. T. 9. Prawo procesowe administracyjne, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, wyd. 3, Warszawa 2017, s. 16.

²² *Ibidem*, s. 26.

²³ *Ibidem*, s. 19.

²⁴ P. Litwiński, Ochrona..., *op. cit.*, s. 23, G. Sibiga, Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych, Warszawa 2003, s. 26–27.

pewnym zakresie modyfikujące te obowiązki, a takie właśnie przepisy znalazły się nowelizacji w KPA.

Wskazywany cel przyjętej w KPA regulacji jest czysto pragmatyczny: według uzasadnienia projektu ustawy połączenie czynności procesowych w postępowaniu z przekazaniem informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO ma służyć ograniczenia dodatkowych kosztów i działań organu administracji publicznej (będącego jednocześnie administratorem) związanych z odrębnymi czynnościami stanowiącymi wykonanie obowiązku informacyjnego wymaganego w RODO (np. wydania i doręczenia odrębnego pisma zawierającego informacje)²⁵. Nie należy negować tak ujętego celu regulacji związanego z ekonomią funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, ale krytycznej oceny wymaga ich wprowadzanie do KPA, które powoduje niezwykle daleko idące zmiany, gdy chodzi zakres ustawy procesowej oraz cel oraz systemową spójność przepisów w niej zawartych. **Bardziej właściwym aktem do zamieszczenia tej regulacji wydaje się główna ustawa uzupełniająca RODO w porządku krajowym, tj. ustawa z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych**²⁶. To ona bowiem jest podstawowym aktem, który zawiera „uzupełniające” przepisy o ochronie danych osobowych: ustrojowe, proceduralne oraz materialne, chociaż ostatni rodzaj przepisów w najmniejszym zakresie, ponieważ podstawowa regulacja materialnoprawna znajduje się w samym RODO. W OchrDanychU18 możliwe pozostaje odniesienie się – w zakresie sposobu wykonywania obowiązku informacyjnego – nie tylko do postępowań określonych w KPA, ale do wszystkich czynności organów administracji publicznej wobec osób fizycznych, które to czynności są związane ze zbieraniem danych osobowych na ich temat. W tej ustawie znajdują się zresztą już przepisy dotyczące wykonywania obowiązków informacyjnych określonych w RODO przez administratorów realizujących

²⁵ Uzasadnienie..., *op. cit.*, s. 14. Jak stwierdza się w uzasadnieniu projektu „pozwole to na zrealizowanie celów RODO, a jednocześnie nie będzie wiązało się z dodatkowymi obowiązkami dla organów.”

²⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1000.

zadania publiczne (art. 3–5 OchrDanychU18²⁷, a także art. 5a tej ustawy dodany w ZapStosRODOU).

Konsekwencje wykonywania obowiązków określonych w RODO w postępowaniach uregulowanych w KPA

Potwierdzeniem odrębnego charakteru nowych przepisów KPA dotyczących wykonywania obowiązku określonego w art. 13 ust. 1–2 RODO jest treść **art. 2a § 2 KPA**, który stanowi, że **realizacja tego obowiązku ochrony danych osobowych „odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania”**. Szczególnie doniosłe znaczenie ma **rozgraniczenie przepisów ze względu na ich wpływ na tok i wynik postępowania**. W związku z tym stosowanie przez organ administracji publicznej przepisów KPA dotyczących obowiązku informacyjnego w wykonaniu przepisów RODO **nie powoduje konsekwencji procesowych**. Niewykonanie lub wadliwe wykonanie tych obowiązków nie będzie oznaczało powodowało naruszenia przepisów postępowania. Nie może to być zatem przyczyną jakichkolwiek negatywnych konsekwencji na gruncie procesowym (np. uchylenia decyzji z powodu naruszenia przepisów postępowania – art. 138 § 2 KPA). Biorąc pod uwagę powyższe wydaje się, że wykonanie tych obowiązków nie powinno być nawet weryfikowane w kontroli instancyjnej oraz w kontroli sądowej.

Zawarte w KPA przepisy dotyczące wykonania obowiązków informacyjnych stanowią natomiast część przepisów o ochronie danych osobowych (*sensu largo*), o czym była już wcześniej mowa. Dlatego też naruszenie ich będzie **naruszeniem prawnych (materialnych) obowiązków ochrony danych osobowych**. Kontrola wykonania obowiązków oraz odpowiedzialność z tego tytułu została określona w przepisach o ochronie danych osobowych, tj. w RODO oraz w OchrDanychU18. Przedmiotowe przepisy

²⁷ Na ten temat zob. *G. Sibiga*, Kryterium zadania publicznego w ustawie z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych oraz jego konsekwencje dla wykonania obowiązków administratora danych oraz realizacji praw osoby, której dane dotyczą, dodatek specjalny do MoP Nr 22/2018, s. 7 i n.

przewidują administracyjną i sądową ochronę prawa do ochrony danych osobowych. Organem administracji publicznej właściwym w sprawach ochrony danych osobowych jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO), który posiada kompetencje w sprawach indywidualnych do stosowania środków naprawczych (przywracających stan zgodny z przepisami o ochronie danych osobowych) (art. 58 ust.1 lit. a-h i j RODO), a który to organ załatwia sprawę w drodze decyzji administracyjnej w wyniku przeprowadzenia postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu lub na wniosek²⁸ (skargę osoby, której dane dotyczą²⁹). Inną kompetencją decyzyjną Prezesa UODO jest nakładanie administracyjnych kar pieniężnych, łącznie lub odrębnie ze środkami naprawczymi (art. 83 RODO), a przyczyną ukarania może niewykonanie obowiązków związanych z uprawnieniami informacyjnymi osób, których dane dotyczą (art. 85 ust. 5 lit. b) w zw. z art. 13 u art. 15 RODO). Osobie, której dane dotyczą przysługuje również środek ochrony przed sądem powszechnym na naruszenie jej praw przysługujących na podstawie RODO w wyniku przetwarzania danych osobowych sprzecznego z tym rozporządzeniem (art. 79 RODO)³⁰ oraz roszczenie odszkodowawcze, gdy poniosła szkodę majątkową lub niemajątkową w wyniku naruszenia RODO (art. 82 RODO)³¹.

Sposób wykonania obowiązku informacyjnego (art 13 ust. 1-2 RODO) w postępowaniach określonych w KPA

1. Obowiązek informacyjny administratora

Uregulowane w RODO uprawnienia informacyjne osoby fizycznej w zakresie przetwarzania danych osobowych na jej temat oraz powiązane z tym obowiązki informacyjne administratora związane są z **zasadą przejrzystości** przetwarzania

²⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 1 w zw. z art. 60–74 OchrDanychU18 do postępowań w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się przepisy KPA.

²⁹ Art. 77 i n. RODO. Na ten temat zob. *G. Sibiga*, Skarga do organu nadzorczego oraz jej rozpatrzenie według ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Postępowanie w przedmiocie skargi osoby, której dane dotyczą., „Prawo Mediów Elektronicznych” Nr 4/2017.

³⁰ Na ten temat zob. *W. Kuberska*, Prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu [w:] Realizacja praw osób, których dane dotyczą, na podstawie RODO, pod red. *B. Fischera, M. Sakowskiej-Baryły*, Wrocław 2017, s. 381 i n.

³¹ Na ten temat zob. *A. Błaszczyńska*, Prawo do odszkodowania i odpowiedzialność [w:] Realizacja praw..., pod red. *B. Fischera, M. Sakowskiej-Baryły*, op. cit., s. 401 i n.

danych osobowych³². Zasada przejrzystości została wskazana na pierwszym miejscu w katalogu zasad przetwarzania danych osobowych obok zgodności z prawem i rzetelności przetwarzania (art. 5 ust. 1 lit. a RODO) i dlatego należy ją traktować jako jeden z fundamentów ochrony danych³³. Jednak tylko wtedy można mówić o przejrzystym przetwarzaniu danych osobowych dla osoby, której dane dotyczą, a tego właśnie dotyczy zasada, gdy ta osoba, jest należycie poinformowana o istotnych dla niej aspektach przetwarzania jej danych i tego konsekwencjach³⁴. Wiąże się to z innymi elementami zasady wyrażonej w art. 5 ust. 1 lit a RODO, ponieważ rzetelne przetwarzanie danych osobowych również zawiera w sobie jego transparentność dla podmiotu danych³⁵.

Zasada przejrzystości przetwarzania została skonkretyzowana przede wszystkim w **art. 12 RODO**, gdy chodzi o **sposób jej realizacji przez administratora**, oraz w **art. 13 i art. 14 RODO** nakładających na administratorów **obowiązki poinformowania podmiotu danych i określających treść informacji**. Wykonanie tych obowiązków ma doprowadzić do sytuacji, że osoba, której dane dotyczą będzie dysponować odpowiednim zasobem informacji pozwalająca jej sprawować faktyczną kontrolę kto, kiedy, w jakim zakresie, w jaki sposób i w jakich celach gromadzi dane osobowe na jej temat oraz na korzystanie z dalszych środków realizacji jej prawa do ochrony danych osobowych³⁶. Prowadzi to do budowania świadomości podmiotu danych co do ryzyk, zasad i praw związanych z przetwarzaniem danych osobowych oraz sposobów wykonywania tych praw³⁷. Dlatego też, aby realizować tak rozumiane cele informowania w art. 12 ust. 1 RODO wymaga się, aby administrator podjął odpowiednie środki, by udzielić informacji w zwięzłej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, jasnym i prostym językiem.

³² M. Gumularz, M. Kawecki, Prawo do poinformowania w przypadku zbierania danych osobowych od osoby, której dane dotyczą [w:] Realizacja praw..., pod red. B. Fischera, M. Sakowskiej-Baryły, op. cit., s. 94.

³³ Ibidem, s. 95.

³⁴ P. Drobek [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie, pod red. E. Bielik-Jomaa, D. Lubasza, op. cit., s. 328, P. Litwiński (red.), P. Barta, M. Kawecki, Rozporządzenie UE..., op. cit., s. 259.

³⁵ P. Drobek [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie, pod red. E. Bielik-Jomaa, D. Lubasza, op. cit., s. 327.

³⁶ J. Łuczak [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie, pod red. E. Bielik-Jomaa, D. Lubasza, op. cit., s. 467, P. Fajgielski, Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, Warszawa 2018, s. 233–234.

³⁷ P. Drobek [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie, pod red. E. Bielik-Jomaa, D. Lubasza, op. cit., s. 329.

Obowiązki informacyjne odnoszą się do dwóch sytuacji zbierania danych osobowych: bezpośrednio od osoby, której dane dotyczą (art. 13 RODO) oraz **z innych źródeł** (art. 14 RODO). Obowiązek określony w art. 13 RODO dotyczy każdej sytuacji zebrania danych osobowych od osoby, których one dotyczą, również w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej³⁸. Jedyny wyjątek od obowiązku informacyjnego przewidziany w RODO dotyczy przypadku, gdy osoba już dysponuje informacjami, które ma uzyskać od administratora (art. 13 ust. 4 RODO).

2. Sposób wykonania obowiązku informacyjnego według przepisów KPA

W znowelizowanym KPA dookreśla się sposób wykonania przez administratora (organ administracji publicznej) obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, w związku ze zbieraniem danych osobowych w postępowaniu administracyjnym. Przepisy KPA dotyczą **momentu realizacji obowiązku oraz jego formy** i w tym zakresie nie tylko uszczegóławiają, ale nawet **modyfikują przepisy RODO**. W pozostałym zakresie zastosowanie znajdują przepisy RODO, które ustalają **treść informacji** (art. 13 ust. 1–2 RODO) oraz **zasady jej udzielania** (art. 12 ust. 1, ust. 5, ust. 7–8 RODO).

Całość wprowadzonych do KPA przepisów służy temu, aby wobec osoby, której dane dotyczą, **jednorazowo** wykonać obowiązek informacyjny nałożony na administratora w art. 13 ust. 1–2 RODO³⁹, poprzez czynność faktyczną organu administracji publicznej. Wykonanie tego wymogu informacyjnego wobec osoby, której dane dotyczą, podczas jakiegokolwiek czynności **zwalnia od ponawiania** go w kolejnej czynności w postępowaniu, chyba że przekazana informacja zdezaktualizowała się (tzn. zakres lub treść informacji uległy zmianie).

³⁸ W KPA nie dookreśla się sposobu wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 1–2 RODO, ponieważ – według projektodawcy zachodzi wyjątek od tego obowiązku przewidziany w art. 14 ust. 5 lit. c) RODO (sytuacja gdy pozyskiwanie lub ujawnianie danych osobowych jest wyraźnie uregulowane prawem UE lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, przewidującym odpowiednie środki chroniące prawnie uzasadnione interesy osoby, której dane dotyczą). Uzasadnienie..., s. 14.

³⁹ Temu służy zawarty w poszczególnych przepisach KPA przewidujących wykonanie obowiązku zwrot „chyba że ... posiada te informacje” (dotyczy posiadania przez podmiot danych – przyp. G.S.), co oznacza wyłączenie wymogu informowania, gdy osoba, której dane dotyczą chociaż raz uzyskała już informacje. Zob. art. 54 § 1a, art. 61 § 5, art. 65 § 1a, art. 217a KPA.

Przekazywana informacja powinna być **zindywidualizowana**, odnoszącą się do konkretnego postępowania, w którym przetwarzane są dane osobowe⁴⁰. Natomiast potrzeba transparentności komunikatu oraz zasada niezależności od siebie czynności wyrażona w art. 2 § 2a KPA wymaga **wyodrębnienia treści przekazywanych informacji** od samej czynności procesowej.

Obowiązek informacyjny alternatywnie może być wykonany przez organ administracji na dwóch etapach:

- 1) przed pierwszą czynnością w postępowaniu,
- 2) w pierwszej czynności w toczącym się postępowaniu.

Etap „przed pierwszą czynnością” odnosi do **czynności faktycznych administratora (organu administracji publicznej) przed wszczęciem postępowania polegających na przekazaniu komunikatu**. W uzasadnieniu projektu ustawy przykładowo wskazuje się, że w obrocie elektronicznym wymagana informacja może znaleźć się, „w formularzu który ściągnęła (osoba fizyczna – przyp. G.S.) ze strony internetowej i go wypełniła celem przesłania do organu”⁴¹. Nie można wykluczyć również przekazywania informacji w miejscu obsługi w urzędzie administracji publicznej, czy też w biurze podawczym urzędu przed lub w trakcie składania podania. Organizując konkretny sposób przekazywania komunikatu administrator winien jednak wziąć pod uwagę, że to na nim spoczywa **obowiązek wykazania, że informacja została skutecznie dostarczona osobie fizycznej, od której zbierane są dane osobowe** (zasada rozliczalności – art. 5 ust. 2 RODO).

Skuteczne przekazanie informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1–2 RODO, przed wszczęciem postępowania zwalnia organ administracji publicznej (administratora) od obowiązku dostarczenia informacji przy czynnościach w

⁴⁰ W uzasadnieniu projektu przykładowo wyjaśnia się, że osobę, której dane dotyczą informuje się „w zakresie praw, o których mowa w art. 13 ust. 2 lit. b RODO, wyłącznie o takich prawach, które możliwe są do zrealizowania w toku postępowania administracyjnego”. Zob. Uzasadnienie, s. 14. Różnice w poszczególnych postępowaniach, w zakresie przetwarzania danych osobowych, mogą również dotyczyć podstaw prawnych przetwarzania, odbiorców danych, przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, okresu przechowywania danych czy zautomatyzowanego podejmowania decyzji. Powyższe co najmniej znacząco utrudnia formułowanie przez organ administracji publicznej uniwersalnej co do treści klauzuli informacyjnych dla wszystkich postępowań prowadzonych na podstawie KPA.

⁴¹ Uzasadnienie, s. 14.

samym postępowaniu. Potwierdza to zastrzeżenie znajdujące się we wprowadzanych w nowelizacji przepisach KPA ograniczających obowiązek poprzez sformułowanie „chyba że (...) posiada te informacje” odnoszący się do stanu wiedzy osoby, od której zbierane są dane osobowe.

Jeżeli do wykonania obowiązku informacyjnego nie dojdzie przed wszczęciem postępowania to powinno nastąpić to w samym postępowaniu, zasadniczo w **pierwszej czynności organu skierowanej do osoby fizycznej (strony)**, przy czym przepisy nie konkretyzują tej czynności⁴². W ten sposób może dojść do przekazania informacji w innym terminie niż określony w art. 13 ust. 1 RODO, według którego powinno to nastąpić „podczas pozyskiwania danych osobowych” (tj. w momencie zbierania danych⁴³).

Wykonanie obowiązku przy określonej czynności wyłącza potrzebę informowania przy kolejnej czynności w postępowaniu (np. jeżeli organ administracji publicznej przekaze informacje łącznie z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z urzędu to nie będzie już musiał ponownie doręczać informacji w kolejnych wezwaniach kierowanych do strony). W związku z tym przepisy KPA dotyczące poszczególnych czynności, w ramach których należy realizować obowiązek informacyjny (np. art. 54 § 1a KPA odnoszący się do wezwania) należy traktować tylko jako **wykaz czynności, w ramach których następuje przekazanie informacji**, a nałożenie obowiązku dostarczenia informacji nastąpi tylko wówczas, jeżeli jest to pierwsza czynność w postępowaniu lub we wcześniejszych nie wykonano tego obowiązku. Znowuż potwierdza to występujący w poszczególnych przepisach KPA zwrot „chyba że (...) posiada te informacje”. W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę, że w trzech przepisach ten zwrot nie występuje: w art. 122h § 2 dotyczącym milczącego załatwiania sprawy, art. 226a (rozpoznawanie skarg i wniosków) oraz art. 231 § 1 (zawiadomienie o wniesieniu skargi do organu niewłaściwego), a co z tym związane ich wykładnia gramatyczna skłania do wniosku, że **organ**

⁴² Tak art. 61 § 5 KPA w postępowaniu jurysdykcyjnym, art. 217a KPA w postępowaniu w sprawie wydania zaświadczenia, art. 226a KPA – w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków, art. 122h ust. 2 KPA – w postępowaniach w sprawach załatwianych milcząco.

⁴³ Motyw 61 RODO.

administracji publicznej ma bezwzględny obowiązek przekazania informacji w czynnościach określonych w tych przepisach, niezależnie od tego czy informacja wcześniej już została doręczona. Jednak moim zdaniem nie można wymienionych przepisów traktować jako nakładających dodatkowe obowiązki informacyjne względem RODO, w sytuacji wcześniejszej realizacji tych obowiązków. W takim wypadku organ administracji publicznej korzysta z wyłączenia obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 4 RODO.

W **postępowaniu jurysdykcyjnym** regułą przekazywania informacji przy pierwszej czynności w sprawie umieszczono w **art. 61 KPA** dotyczącym wszczęcia postępowania. Wobec tego to w czynnościach związanych ze wszczęciem organ powinien wykonać obowiązek w pierwszej czynności związanej z wszczęciem postępowania. W przypadku wszczęcia postępowania z urzędu lub na żądanie innej ze stron organ zawiadamia o tym stronę (art. 61 § 4 KPA) i wydaje się, że w tej czynności powinien przekazać jej informacje w kontekście danych osobowych, które w postępowaniu będą od niej zbierane. Natomiast gdy strona sama składa podanie to pierwszą czynnością (techniczno-procesową) będzie **potwierdzenie wniesienia podania**: gdy wnoszący tego zażąda przy składaniu podania, a w każdym przypadku gdy chodzi o dokument elektroniczny przesyłany poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą (ESP) organu administracji publicznej (art. 63 § 4 KPA). W tym kontekście należy zauważyć niedostosowanie do wymogu określonego w art. 61 § 5 KPA innych przepisów prawa dotyczących treści urzędowego poświadczenia odbioru (UPO), tj. automatycznie generowanego potwierdzenie doręczenia dokumentu elektronicznego. W art. 63 § 5 KPA oraz w art. 3 pkt 20 ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴⁴ określających treść UPO w ogóle prawodawca nie odnosi się do przetwarzania danych osobowych, ani też nie przewiduje się automatycznego dołączania do UPO dodatkowej informacji.

Znowelizowane przepisy KPA przewidują wykonywanie obowiązku informacyjnego dla postępowaniach jurysdykcyjnego przede wszystkim wobec

⁴⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 570 ze zm.

strony postępowania (gdy jest osoba fizyczną). Jednak dane osobowe są zbierane nie tylko od osoby fizycznej będącej stroną, ale również od **osób fizycznych działających w imieniu innych podmiotów prawa (stron)**. **Również wobec nich powstaje obowiązek informacyjny**, o którym mowa w art. 13 RODO. Jednakże z art. 54 § 1a KPA wynika, że **obowiązek ten powinien zostać dopełniony także wobec każdej wzywanej osoby fizycznej, od której będą następnie zbierane dane osobowe**.

Wykonywanie obowiązku informacyjnej następuje poprzez **czynność faktyczną**:

- 1) komunikatu skierowanego do osoby, której dane dotyczą, podczas czynności procesowej w konkretnym toczącym się postępowaniu,
- 2) zamieszczenia informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), na swojej stronie internetowej oraz w widocznym miejscu w siedzibie organu administracji publicznej, z tym że ten sposób dotyczy tylko postępowania w przedmiocie milczącego załatwienia sprawy.

W przepisach KPA wprost nie ustanawia się **formy, w jakiej ma zostać wykonany obowiązek informacyjny**. Jednak w praktyce będzie ona **uzależniona od formy czynności procesowej**, przy okazji której ten obowiązek zostanie realizowany, a ta zasadniczo nastąpi **w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego** (art. 14 § 1 KPA). Należy jednak pamiętać, że w postępowaniu sposób komunikowania się (elektroniczny lub tradycyjny), a co z tym związane formę załatwienia sprawy, wybiera odrębnie każdy uczestnik postępowania⁴⁵. W praktyce **wybór uczestnika formy komunikacji w postępowaniu, będzie odnosił się również do formy komunikatu o przetwarzaniu danych osobowych**.

Szczególny charakter ma wykonanie obowiązku informacyjnego w postępowania w przedmiocie **milczącego załatwienia sprawy**. Ponieważ w tym postępowaniu może dojść do sytuacji, że organ administracji publicznej nie dokonana żadnej czynności wobec strony, a co z tym związane nie będzie miał możliwości przekazania informacji o przetwarzaniu danych osobowych przy

⁴⁵ Zob. G. Sibiga, Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym, Warszawa 2019, s. 97 i n.

okazji czynności procesowej, to zobowiązano go w art. 122h § 1 KPA do **publicznego ogłoszenia informacji**⁴⁶ **na jego stronie podmiotowej BIP, na innej własnej stronie internetowej oraz w widocznym miejscu w siedzibie organu.** Nie będzie to zatem komunikat przekazany indywidualnie do każdej strony postępowania, ale jednocześnie z treści art. 122h § 1 KPA wynika, że organ administracji publicznej powinien łącznie zamieścić informacje **we wszystkich trzech miejscach wskazanych w tym przepisie**; jak się wydaje po to, aby zwiększyć szanse na zapoznanie się z informacją przez osobę, której dane dotyczą. Jednak takie publiczne ogłoszenie nie daje pewności, że informacja dotarła do podmiotu danych i dlatego gdy organ dokona jakiegokolwiek czynności w tym postępowaniu to musi skierować już do konkretnej strony komunikat informacyjny przy okazji pierwszej czynności procesowej wobec niej (art. 122h § 1 KPA). W szczególności pierwszą czynnością może być wydanie aktu administracyjnego (decyzji, postanowienia) kończącego postępowanie albo wniesienie sprzeciwu w drodze decyzji, a wówczas komunikat musi być przekazany przy okazji ich doręczenia.

Rodzaje czynności organu administracji publicznej w postępowaniach określonych w KPA, przy których następuje wykonanie obowiązku informacyjnego określonego w art. 13 ust. 1-2 RODO (doręczenie pisma organu):

- 1) Pierwsza czynność związana ze wszczęciem postępowania jurysdykcyjnego, którą w szczególności będzie:
 - zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie innej ze stron (art. 61 § 4 w zw. z § 5 KPA),
 - potwierdzenie wniesienia podania (wszczynającego postępowanie na żądanie strony) (art. 64 § 4 KPA).

⁴⁶ Zdaniem *I. Lipowicz* przestrzeń wirtualna jest miejsce ogólnie dostępnym, co powinno wpływać na zmianę tradycyjnego rozumienia publicznego udostępniania (ogłaszania) informacji. Wpływ nowych technologii na procesy decyzyjne w administracji publicznej [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego*. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego, pod red. *W. Chróścielewskiego, Z. Kmieciaka*, Warszawa 2018, s. 194.

- 2) Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 w zw. z art. 61 § 5 KPA).
- 3) Wezwanie (art. 54 § 1a KPA).
- 4) Zawiadomienie wnoszącego podanie o przekazaniu sprawy organowi właściwemu (art. 65 § 1a w zw. z § 1 KPA).
- 5) Zawiadomienie wnoszącego podanie w kilku sprawach, że w sprawach, w których organ nie jest właściwy powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu wraz z wymaganym pouczeniem (art. 66 ust. 1 zd. 3 w zw. z art. 65 § 1a KPA).
- 6) Pierwsza czynność w sprawie załatwianej milcząco (jeżeli dochodzi do takiej czynności), którą również będzie wydanie i doręczenie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania), albo wniesienie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda), jeżeli organ nie dokonał wcześniej innych czynności w postępowaniu (art. 122h KPA).
- 7) Pierwsza czynność organu w postępowaniu w sprawie wydania zaświadczenia, którą również będzie wydanie zaświadczenia, jeżeli organ nie dokonał wcześniej innych czynności w postępowaniu (art. 217a KPA).
- 8) Pierwsza czynność organu w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków, którą również będzie zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku, jeżeli organ nie dokonał wcześniej innych czynności w postępowaniu (art. 226a KPA).
- 9) Zawiadomienie do skarżącego o przekazaniu skargi organowi właściwemu lub wskazujące mu właściwy organ (art. 231 §2 KPA).

Ochrona danych osobowych składającego skargę

Odrębną grupą wprowadzonych do KPA przepisów jest związana z **uprawnieniami informacyjnymi osoby, której dane dotyczą określonymi w art. 15 ust. 1-3 RODO** (prawo dostępu), **realizowanymi na jej żądanie**. Przewidziane

w nim uprawnienie dotyczy trzech kwestii informacyjnych, tj. zapewnienia dostępu do danych (ust. 1), przekazania informacji na temat przetwarzania jej danych osobowych (ust. 1–2)⁴⁷ oraz dostarczenia kopii danych osobowych (ust. 3)⁴⁸. Korelatem uprawnienia podmiotu danych są **obowiązki administratora** wobec niego: zapewnienia dostępu, przekazania informacji oraz dostarczenia kopii.

W ramach realizacji swoich uprawnień osoba, której dane dotyczą może zażądać od administratora **informacji o źródle pozyskania danych osobowych** (jeżeli nie zostały one pozyskane bezpośrednio od niej) (art. 15 ust. 1 lit g RODO). Takim źródłem dla administratora może być także **inna osoba fizyczna**. W postępowaniu w sprawie skargi w rozumieniu art. 227 i n. KPA skarżący może w swojej skardze zawrzeć dane osobowe innych osób i wówczas to on będzie dla organu administracji publicznej (administratora) źródłem danych osobowych.

Konstrukcja ochrony skarżącego polega na tym, że jeżeli jego skarga zainicjuje postępowanie organu wymienione w art 233 zd. 2 i w art. 235 lub stanie się materiałem w już toczącym się postępowaniu (art. 234 pkt 2 KPA) to strona lub uczestnik takiego postępowania będąca osobą fizyczną nie może od organu otrzymać informacji od kogo skarga pochodzi. W szczególności ograniczenie uprawnień będzie odnosiło się do **strony, której zachowania dotyczyła skarga i doprowadziła do wszczęcia postępowania, które może zakończyć się niekorzystną dla niej decyzją**. Przykładowo jeżeli w skardze znajdzie się twierdzenie, że w zakończonym już decyzją ostateczną postępowaniu administracyjnym strona (osoba fizyczna) nie przekazała (zataiła) istotny dowód w sprawie i na tej podstawie organ administracji publicznej wznowił postępowanie (art 145 § 1 pkt 5 KPA) to strona nie będzie mogła otrzymać, gdyby tego zażądała na podstawie art. 15 ust. 1 lit g RODO, informacji na temat tożsamości skarżącego (tj. danych identyfikujących lub mogących zidentyfikować

⁴⁷ W szczególności osoba, której dane dotyczą ma prawo uzyskać informacje o celach przetwarzania, kategoriach odnośnych danych osobowych, odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane osobowe zostały lub zostaną ujawnione, w miarę możliwości o planowanym okresie przechowywania danych osobowych, jak również wszelkie dostępne informacje o źródle danych (jeżeli dane osobowe nie zostały zebrane od osoby, której dane dotyczą).

⁴⁸ Na temat trzech kategorii uprawnień określonych w art. 15 ust. 1–3 RODO zob. *M. Sakowska-Baryła, Prawo dostępu przysługujące osobie, której dane dotyczą [w:] Realizacja praw, pod red. B. Fischera, M. Sakowskiej-Baryły, op. cit., s. 141 i n.*

tego skarżące). W związku z tym zauważalne jest, że przyjęte rozwiązanie ma również zapobiegać efektowi mrozącemu, który hamuje obywateli przed zgłaszaniem nieprawidłowości do organów administracji publicznych. Potencjalny skarżący może obawiać się ryzyka związanego z ujawnieniem jego tożsamości zainteresowanym w sprawie, nawet jeżeli jest to odczucie tylko subiektywne, chociaż nie można wykluczyć, że takie ujawnienie może również powodować realne zagrożenia dla niego. Dlatego też wydaje się, że rozwiązanie przewidziane w art. 236 § 2 KPA pozostaje zgodne z RODO, w którym pozwala się, aby w prawie krajowym ograniczyć uprawnienia określone w art. 15 RODO, gdy służy to „ochronie osoby, której dane dotyczą, lub praw i wolności innych osób” (art. 23 ust. 1 lit i RODO). W zbliżony sposób wyjaśnia się przyczyny przyjęcia nowego rozwiązania w uzasadnieniu projektu ustawy, tzn. „zabezpieczeniem praw i wolności osoby składającej skargę”⁴⁹.

W przypadku złożenia przez osobę, której dane dotyczą (stronę lub uczestnika postępowania) żądania na podstawie art. 15 ust.1 lit g RODO w sytuacji określonej w art. 236 §2 KPA organ administracji publicznej (administrator) rozpatruje sprawę w oparciu o przepisy RODO i negatywnie ją rozstrzyga poprzez udzielenie wnioskującemu odpowiedzi z zachowaniem wymogów wskazanych w art. 12 ust. 4 RODO.

W KPA przewiduje się **dwa wyjątki** od tak przewidzianej ochrony danych osobowych skarżącego. Po pierwsze, **ochrona nie przysługuje jeżeli skarżący jest stroną we wszczynanym (art. 233 zd. 1 KPA) lub toczącym się postępowaniu administracyjnym (art. 234 pkt 1 KPA)**⁵⁰. W takim przypadku przyjęto prymat prawa innych stron lub uczestników postępowania do poznania źródła informacji na ich temat. Drugi wyjątek polega na tym, że **sam skarżący może zezwolić na udostępnienie stronie i innym uczestnikom postępowania informacji, że od niego pochodzą dane osobowe przekazane organowi w skardze** (art. 236 §3 KPA). Moim zdaniem musi to być wyraźne oświadczenie skarżącego w przedmiocie udostępnienia tych informacji na jego temat. W tym celu organ administracji publicznej może zwrócić się do skarżącego o udzielenie zezwolenia,

⁴⁹ Uzasadnienie..., s. 15.

⁵⁰ *Ibidem*

ale w mojej opinii takie zwrócenie się nie będzie obowiązkiem organu wynikającym z przepisów procesowych, czy z przepisów o ochronie danych osobowych.

„Pominięcie danych osobowych” jako ograniczenie prawa strony wglądu do akt sprawy

Ograniczenie prawa do informacji identyfikujących lub mogących zidentyfikować skarżącego, a także wszelkich dalszych danych osobowych na jego temat (dane osobowe skarżącego) znalazło również swój procesowy wymiar w **ograniczeniu** – na podstawie **art. 73 § 1b KPA – uprawnienia strony do wglądu w akta sprawy, a tym samym również do sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów (art. 73 § 1 KPA), jeżeli w aktach znalazły się dokumenty i materiały⁵¹ zawierające takie dane osobowe skarżącego w sytuacjach określonych w art. 233 zd. 2, art. 234 pkt 2 lub art. 235 KPA**. Przyczyny ochrony danych osobowych skarżącego w aktach sprawy są tożsame z powodami ochrony tych danych na gruncie art. 236 § 2 KPA, o czym pisałem już wcześniej.

W aktach sprawy dane osobowe skarżącego mogą znaleźć się w różnych dokumentach, nie tylko w samej skardze (jeśli jest włączona do akt), ale również w adnotacjach i notatkach służbowych pracowników organu, a nawet w pismach procesowych organu administracji publicznej skierowanych do innych podmiotów (np. pismo organu do innego organu władzy publicznej, które służy zweryfikowaniu wiarygodności informacji podanych w skardze, do czego niezbędne może być ujawnienie tożsamości składającego skargę).

Umieszczenie „pominięcia” w art. 73 KPA, użycie nowego zwrotu językowego (nie występującego wcześniej w KPA) i odróżnienie go w ten sposób od odmowy umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy (art. 74 KPA) sprawia, że stanowi ono **odrębną czynność procesową** (czynność techniczno-procesowa). Nie chodzi w tym przepisie o odmowę przeglądania akt, ale **wgląd do nich bez możliwości zapoznania się z określonymi danymi osobowymi**. Wobec

⁵¹ W dalszej części artykułu łącznie dla dokumentów i materiałów zawartych w aktach sprawy używam zwrotu „dokumenty”.

powyższego w mojej opinii „pominięcie” będzie następowało poprzez czynność faktyczną organu podczas wglądu strony w akta sprawy polegającą na **udostępnieniu stronie dokumentów z akt bez danych osobowych osoby składającej skargę** (np. udostępnienie kopii dokumentów z akt sprawy ze zanonimizowanymi danymi osobowymi skarżącego). Co istotne, nie chodzi tutaj o pominięcie dokumentów z danymi osobowymi, ale samych danych osobowych zawartych w tych dokumentach. W niektórych sytuacjach takie rozróżnienie może okazać się niewykonalne, ponieważ cała lub przeważająca treść konkretnego dokumentu może kontekstowo identyfikować lub umożliwiać identyfikację skarżącego i dopiero w takim wypadku organ pomija dostęp do dokumentu. Pomimo że w art. 73 § 1b KPA wskazane jest ograniczenie prawa strony tylko w zakresie wglądu do akt sprawy to w mojej ocenie będzie się ono odnosiło także do innych czynności wymienionych w art. 73 §1 KPA (sporządzanie notatek, kopii lub odpisów z akt). Stanowi to bowiem konsekwencję ograniczenia wglądu, a inna wykładnia powoduje iluzoryczność ochrony danych osobowych na podstawie tego przepisu (np. gdyby strona, której nie przysługuje wgląd w dane osobowe w dokumencie, miała możliwość sporządzenia kopii dokumentu już z tymi danymi).

Przyjęcie zaproponowanego powyżej rozumienia „pominięcia” jako czynności faktycznej organu sprawia, że **w sytuacji określonej w art. 73 § 1b KPA nie dojdzie do wydania przez organ administracji postanowienia w tym przedmiocie**. Możliwe jest jednak zajęcie odmiennego, w mojej opinii mylnego, stanowiska z powołaniem się na zasadę wyrażoną w art. 123 KPA. Według mnie kwestia zakresu rozstrzygania przez organ w drodze postanowienia w kwestiach wglądu do akt sprawy jest w sposób całościowy uregulowana w art. 74 KPA, w tym gdy chodzi o podstawy materialne wydania aktu. Również językowe rozumienie wyrazu „pominięcie” skłania do wniosku o potrzebie dokonania wyłącznie czynności faktycznej.

Również **mylne jest rozumienie zwrotu użytego w art. 73 § 1b KPA („pominięcie danych osobowych”) jako nałożonego na organ administracji publicznej zakazu włączania do akt sprawy dokumentów zawierających dane**

osobowe skarżącego, tak aby strona nie mogła pozyskać wiedzy o tożsamości skarżącego. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu pominięcie odnosi się tylko do czynności wglądu strony do akt sprawy, a nie do zawartości akt. Zresztą w art. 73 § 1b KPA w ogóle nie odniesiono się do zagadnienia zawartości akt i nie wyznacza się w nim dla organu jakiegokolwiek kryterium włączania albo niewłączania konkretnego dokumentu do akt sprawy, a co z tym związane nie powinien on wpływać na zawartość tych akt. W szczególności omawiany przepis nie powinien hamować organu przed składaniem przez niego do akt konkretnego dokumentu z danymi osobowymi skarżącego, gdy uzna to za uzasadnione względami procesowymi. Przedstawiona przeze mnie wykładnia art. 73 § 1b KPA znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy, w którym wyjaśnia się, że przepis dotyczy „sytuacji, w której skarga wpływająca do organu stanowi materiał, który albo będzie dołączony do sprawy i będzie stanowił materiał przemawiający za wszczęciem postępowania wobec innej strony postępowania administracyjnego, albo stanie się materiałem już prowadzonego postępowania. W takim zakresie w sposób w ramach zabezpieczenia praw i wolności osoby składającej skargę, co do zasady, jej dane osobowe nie powinny być ujawniane stronom i uczestnikom postępowania administracyjnego, chyba że osoba taka jest stroną takiego postępowania⁵²”.

Relacja wglądu w akta sprawy (art. 73–74 KPA) oraz prawa dostępu (art. 15 RODO)

W art. 74a KPA określono **relacje między dwoma uprawnieniami informacyjnymi: procesowym** – wglądem w akta sprawy oraz sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów (art. 73 §1 KPA) oraz **materialnym**, określonym w przepisach o ochronie danych osobowych – prawem dostępu (art. 15 RODO). Jak już wspomniałem w art. 15 ust. 1–2 przewidziano trzy kategorie uprawnień osoby, której dane dotyczą wobec administratora: zapewnienia dostępu do danych (ust.1), przekazania informacji na temat przetwarzania jej danych osobowych (ust. 1–2) oraz dostarczenia kopii danych osobowych (ust. 3).

⁵² Uzasadnienie..., s. 15

W art. 74a KPA nie ustanawia się nowej, pod względem normatywnym, zasady procesowej, a potwierdza się jedynie stosunek przepisów przyznających uprawnienia, który wynika z RODO jako aktu kreującego odrębne i samoistne prawa osób, których dane dotyczą. Ustanowione w tym akcie unijnym uprawnienia podmiotów danych są związane z samym faktem przetwarzania danych osobowych, podczas gdy procesowe uprawnienia informacyjne związane są z interesem prawnym jednostki (strony) i pełnią funkcję gwarancyjną w postępowaniu. Nie można ich zatem utożsamiać i stosować łącznie. W polskiej doktrynie stanowisko o odrębnym charakterze i potrzebie oddzielnego traktowania tych dwóch instytucji (wglądu strony w aktach sprawy oraz uprawnień informacyjnych podmiotu danych) zajęto już na gruncie nieobowiązującej *OchronaDanychU97*⁵³, chociaż trzeba przyznać, że tamta ustawa przewidywała znacznie węższe uprawnienia informacyjne względem tych wprowadzonych w RODO, ograniczone głównie do uzyskiwania informacji o przetwarzaniu danych osobowych (art. 32 ust. 1 pkt 1–5a *OchrDanychU97*).

Dodatkowe potwierdzenie w art. 74a KPA relacji między tymi dwoma uprawnieniami informacyjnymi ma jednak określone znaczenie praktyczne, bowiem **uniemożliwia administratorowi (organowi administracji publicznej) ograniczanie lub nawet wyłączenie korzystania przez podmiot danych z uprawnień określonych w art. 15 RODO, z powołaniem się przez organ, że prawo dostępu do danych osobowych można realizować tylko w ramach procesowej instytucji wglądu w akta sprawy**. Niedopuszczalnie ograniczyłyby to dostęp do danych osobowych innym osobom fizycznym niż strona, a w przypadku strony zawężyło wgląd tylko do danych osobowych zawartych w dokumentach znajdujących się w aktach sprawy, a już nie w inny sposób przetwarzanych przez organ administracji publicznej w związku z postępowaniem administracyjnym. Przepisy RODO przewidują także korzystniejszy dla uprawnionych elektroniczny sposób przekazywania przez administratora informacji oraz kopii (art. 12 ust. 3 zd. 3 RODO).

⁵³ P. Litwiński, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 237 i n., G. Sibiga, Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 22.2.2001 r., III RN 71/00 (Udostępnianie akt sprawy a udostępnienie danych osobowych), MoP Nr 23/2003, s. 1097 i n.

Omawiane prawa informacyjne mają odrębny od siebie charakter materialny i procesowy, a żądania uprawnionych powinny być rozpatrywane w **odrębnych postępowaniach**. Realizacja uprawnienia **wglądu do akt sprawy** następuje **na podstawie przepisów KPA**, w szczególności art. 73–74 KPA, zarówno w trakcie postępowania jak i po jego zakończeniu. Natomiast **prawo dostępu** realizowane jest **na podstawie RODO**, a **złożenie żądania w tym zakresie powoduje nawiązanie odrębnego stosunku między wnioskującym podmiotem danych oraz administratorem**. Do rozpatrywania żądania mają zastosowane **przepisy proceduralne zawarte w RODO** (art. 12 ust. 1–6 RODO), chociaż z pewnością nie regulują one kompleksowo postępowania przed administratorem. Administracyjną kontrolę przestrzegania realizacji uprawnień podmiotu danych określonych w RODO sprawuje Prezes UODO. Pewne trudności może jednak powodować to, że RODO ustanawia prawo do kopii danych osobowych, które mogą również stanowić element treści dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. W związku z tym przedmiot dostępu w ramach tych dwóch uprawnień może się pokrywać dla strony będącej osobą fizyczną i wówczas to od niej zależy, z którego prawa korzysta.

Dla zrozumienia tych dwóch uprawnień informacyjnych należy wskazać **podstawowe różnice** między nimi, gdy chodzi o dane osobowe przetwarzane przez organ administracji publicznej (administratora) w związku z prowadzeniem postępowania uregulowanego w KPA. **Prawo wglądu przysługuje jedynie stronie i dotyczy dostępu do wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach, poza ograniczeniami określonymi w art. 74 § 1 KPA, a od wejścia w życie omawianej nowelizacji również w art. 73 § 1b KPA**. Przedmiotem dostępu są dokumenty znajdujące się w aktach, a co z tym związane wszystkie informacje w nich zawarte, a nie tylko dane osobowe. W ramach dostępu strona pozyskuje również dane osobowe na swój temat oraz innych osób fizycznych, które znajdują się w dokumentach. Rodzaj informacji zawartych w aktach nie jest jednak kryterium przysługiwania uprawnienia.

Natomiast **prawo do kopii danych osobowych przysługuje każdej osobie, której te dane dotyczą, a zatem nie tylko będącej osobą fizyczną stronie**

postępowania, w którym dane osobowe są gromadzone. Przykładowo świadek składający zeznania w postępowaniu, które zostały następnie włączone do akt jest również uprawniony z tytułu prawa dostępu. Uprawnienie podmiotu danych nie zawęża się tylko do akt sprawy, ale odnosi się do każdej danej osobowej przetwarzanej przez administratora. Jednak z drugiej strony prawo dostępu ogranicza się **wyłącznie do treści własnych danych osobowych.** Na jego podstawie nie można skutecznie żądać innych informacji przetwarzanych przez administratora. Nie zawiera się w nim również prawo do przeglądania dokumentów w aktach sprawy, w zakresie w jakim zawarte są w nich inne informacje niż dane osobowe wnioskującego. Prawo to nie oznacza nawet automatycznego dostępu do każdego dokumentu z danymi osobowymi wnioskującego, bowiem znowuż dokument ten może również zawierać inne kategorie informacji. Co więcej, w mojej opinii prawo dostępu nie obejmuje także skutecznego żądania skopiowania dokumentu nawet w części zawierającej dane osobowe wnioskującego. W przypadku omawianego prawa chodzi bowiem o przekazanie podmiotowi danych kopii **treści jego danych osobowych, a nie kopii dokumentów** zawierających dane osobowe na nośniku papierowym lub informatycznym. Nie ma zatem obowiązku przekazywania kopii dokumentów zawierających dane osobowe, choć w praktyce może to być najprostszy sposób przekazania kopii treści danych osobowych⁵⁴. Innymi przykładowymi sposobami realizacji przez administratora prawa do kopii będzie raport z systemu informatycznego, czy też przygotowana przez administratora informacja w odpowiedzi na żądanie z wyciągiem z dokumentu lub nawet przetworzonymi danymi osobowymi, pod warunkiem że zawierają one tożsame dane osobowe w stosunku do tych znajdujących się w dokumencie w aktach. To administrator wybiera sposób realizacji uprawnienia. W każdym jednak przypadku informacje (kopia danych) powinny być przekazane podmiotowi danych w przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej dla niego formie (art. 12 ust.1 RODO).

⁵⁴ Poradnik brytyjskiego organu nadzorczego – Komisarza ds. Informacji (ang. *Information Commissioner*) – pt. “Kodeks dobrych praktyk w zakresie prawa dostępu” (ang. *Subject access code of practice*), dostępny na stronie: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2014223/subject-access-code-of-practice.pdf>, s. 43.