

Klauzula informacyjna w postępowaniu administracyjnym w praktyce JST

dr Marcin Adamczyk, radca prawny

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego,

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

Obowiązek informacyjny wynikający z art. 13 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. L nr 119 z 04.05.2016 r., s. 1, dalej jako RODO) jest jednym z podstawowych obowiązków administratora jaki musi wykonać i to przy pierwszym kontakcie z dysponentem danych osobowych. Jest to także namacalny przejaw tego jak w praktyce są realizowane obowiązki wynikające z RODO, jest to swoista wizytówka każdego organu administracji, gdyż w praktyce jest to jeden z pierwszych dokumentów związanych z RODO jakie administrator przekazuje niejako na zewnątrz. Mając na uwadze, iż mamy już za sobą pierwsze doświadczenia związane z wykonywaniem obowiązku informacyjnego, warto zwrócić uwagę na zakres klauzuli informacyjnej. Zmiany m.in. w Kodeksie postępowania administracyjnego¹ (dalej jako K.p.a.) jak i Ordynacji podatkowej² (dalej jako O.p.) precyzują moment „podawania” klauzuli, nie mniej jednak powstaje pytanie o skutki niedopełnienia tegoż obowiązku dla toczącego się postępowania administracyjnego / podatkowego. Zasadne jest także wyeliminowanie najczęstszych błędów związanych z praktycznym wykonywaniem obowiązku informacyjnego.

Obowiązek informacyjny przy przetwarzaniu danych jest ściśle związany z jednym z uprawnień składających się na prawo do ochrony danych osobowych – uprawnieniem osoby, której dane dotyczą, do „bycia poinformowanym” o fakcie i okolicznościach przetwarzania danych. Podmiot danych powinien wiedzieć o tym, że administrator przetwarza jego

dane osobowe, gdyż tego rodzaju wiedza pozwala na decydowanie o przetwarzaniu danych, daje także możliwość reagowania w sytuacjach, gdy przetwarzanie odbywa się z naruszeniem prawa. Obowiązkom informacyjnym administratora odpowiadają uprawnienia osób, których dane dotyczą. Uprawnienia te mają charakter osobisty, niemajątkowy, dlatego zasadny jest pogląd wyrażany na gruncie u.o.d.o. 1997, zgodnie z którym obowiązków tych ani uprawnień nie można wyłączyć, ani też ograniczyć wolą stron, nie można również się ich zrzec czy też przenieść ich na inne osoby.³

Analizując obowiązek informacyjny nałożony na administratorów danych osobowych w jednostkach samorządu terytorialnego należy zwrócić uwagę szczególnie na art. 12, 13 i 14 RODO oraz motywy 39, 59 i 62. Przydatne także będą przepisy proceduralne a mianowicie art. 2a K.p.a., art. 1a O.p. jak i konkretne przepisy tych aktów prawnych wskazujące na sposób wykonania obowiązku informacyjnego (wskazane w dalsze części opracowania).

Warto cały czas pamiętać, iż RODO ma nadrzędny charakter nad przepisami krajowymi i wskazane przepisy K.p.a. oraz O.p. nie zmieniają zasad wynikających z RODO w tym zakresie obowiązku informacyjnego a jedynie doprecyzowują moment jego wykonania. Art. 13 ust.1 RODO wskazuje, że jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie następujące informacje (...).

1 Dz. U. z 2020 r., poz. 256, tekst jednolity z zm.
2 Dz. U. z 2019 r., poz. 900, tekst jednolity z zm.

3 (por. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 450).

Art. 2a § 1 K.p.a.⁴ (analogicznie art. 1a O.p.) precyzuje, iż K.p.a. normuje również sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2 K.p.a. Wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania (art. 2a § 2 K.p.a.). Przepis ten jednoznacznie zatem wskazuje, iż brak dopełnienia obowiązków wynikających z art. 13 RODO nie ma wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie zapadające w danym, konkretnym postępowaniu administracyjnym, a brak spełnienia obowiązku informacyjnego (czy też błędne jego spełnienie) może być rozliczane na zasadach określonych w RODO przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Sprawne prowadzenie postępowania administracyjnego (podatkowego) ma także gwarantować § 3 art. 2a K.p.a. i § 3 art. 1a K.p.a. zgodnie z którym wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 – prawo do ograniczenia przetwarzania (przypis własny), nie wpływa na tok i wynik postępowania.

Administrator podejmuje odpowiednie środki, aby w związku, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, jasnym i prostym językiem udzielić osobie, której dane dotyczą, wszelkich informacji, o których mowa w art. 13 i 14 RODO. Informacja winna być udzielona na piśmie lub w inny sposób, w tym w stosownych przypadkach - elektronicznie. Jeżeli osoba, której dane dotyczą tego zażąda, informacji można udzielić ustnie, o ile innymi sposobami potwierdzi się tożsamość osoby, której dane dotyczą.

Mając na uwadze, iż przepisy K.p.a. i O.p. wskazują na obowiązek informacyjny wynikający z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, dalsze uwagi poświęcone będą temu obowiązkowi.⁵ Spełniając obowiązek informacyjny trzeba mieć na uwadze, iż dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”) - art. 5 ust. 1,

lit. a RODO. Z uwagi na praktyczny charakter niniejszego opracowania, w dużym uproszczeniu przypomnieć należy, iż wymóg zgodności z prawem oznacza, że podmioty przetwarzające dane osobowe powinny dokonywać tego przetwarzania o ile istnieje podstawa prawna oraz mają one określone obowiązki, które powinny spełniać, a osoby, których dane dotyczą, mają zagwarantowane określone uprawnienia, które powinny być respektowane. Rzetelność natomiast to dokładność, staranność, należyte wypełnianie obowiązków, ale także wymóg rzetelności obejmuje również postępowanie w sposób uczciwy i w dobrej wierze. Przejrzystość oznacza, że podmiot powinien być informowany o przetwarzaniu jego danych, powinien mieć także świadomość typowych konsekwencji, jakie z przetwarzaniem się wiąże.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 RODO, jeżeli dane osobowe osoby, której te dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej wszystkie następujące informacje:

- a). swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela;
- b). gdy ma to zastosowanie - dane kontaktowe inspektora ochrony danych (w przypadku JST wskazanie danych kontaktowych inspektora ochrony danych jest konieczne, gdyż konieczne jest posiadanie Inspektora, przypis własny);
- c). cele przetwarzania danych osobowych oraz podstawę prawną przetwarzania (tu pamiętamy o art. 6 RODO oraz o tym, iż JST jest publicznym administratorem danych, a co się z tym wiąże ostrożnie z lit. f jako podstawą przetwarzania danych, szerzej zob. moty 45, 47 RODO, przypis własny);
- d). jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) - prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią;
- e). informacje o odbiorcach⁶ danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją; (nie ma obowiązku wskazywania własnej struktury jako odbiorcy danych osobowych);
- f). gdy ma to zastosowanie - informacje o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub

4 Analogicznie art. 1a § 1 i § 2 O.p. Ustawa normuje również sposób wykonywania przez organy podatkowe obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/679”. § 2. Wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów podatkowych przewidzianych w ustawie i nie wpływa na tok i wynik procedur podatkowych.

5 Zgodnie z art. 14 ust. 1 RODO jeżeli danych osobowych nie pozyskano od osoby, której dane dotyczą, administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące informacje (...).

6 Zgodnie z art. 4 pkt. 9 RODO: „odbiorca” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, któremu ujawnia się dane osobowe, niezależnie od tego, czy jest stroną trzecią. Organy publiczne, które mogą otrzymywać dane osobowe w ramach konkretnego postępowania zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, nie są jednak uznawane za odbiorców; przetwarzanie tych danych przez te organy publiczne musi być zgodne z przepisami o ochronie danych mającymi zastosowanie stosownie do celów przetwarzania;

organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz informację o sposobach uzyskania kopii tych zabezpieczeń lub o miejscu ich udostępnienia.

Dodatkowo, zgodnie z art. 13 ust. 2 RODO, poza informacjami, o których mowa powyżej, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące inne informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania:

- a). okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu;
- b). informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych⁷;
- c). jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) lub art. 9 ust. 2 lit. a) - informacje o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem;
- d). informacje o prawie do wniesienia skargi do organu nadzorczego (należy pamiętać, aby podawać całą nazwę organu nadzorczego, przypis własny);
- e). informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych;
- f). informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4, oraz - przynajmniej w tych przypadkach - istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4 RODO jeżeli administrator planuje dalej przetwarzać dane osobowe w celu innym niż cel,

w którym dane osobowe zostały zebrane, przed takim dalszym przetwarzaniem informuje on osobę, której dane dotyczą, o tym innym celu oraz udziela jej wszelkich innych stosownych informacji, o których mowa w ust. 2. ust. 1, 2 i 3 nie mają zastosowania, gdy - i w zakresie w jakim - osoba, której dane dotyczą, dysponuje już tymi informacjami.

Podanie precyzyjne wszystkich powyższych danych jest konieczne i podlega kontroli Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W jednej ze swoich decyzji⁸ Prezes UODO m.in. wskazał, iż w „Opracowaniu w Urzędzie Miasta W. w klauzuli informacyjnej dla osób realizujących obowiązek meldunkowy, która nie zawierała wszystkich informacji określonych w art. 13 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, w szczególności informacji o wszystkich odbiorcach danych oraz nie wskazywała terminu usunięcia danych przetwarzanych w sposób tradycyjny. Ponadto, w klauzuli nie wskazano, które z wymienionych celów przetwarzania danych były realizowane przez Prezydenta Miasta W. oraz nie wymieniono skutków niepodania danych osobowych.”

Przy wykonywaniu obowiązku informacyjnego przydatne będą przepisy krajowe wyraźnie wskazujące na moment i sposób wykonania obowiązku informacyjnego. Warto zwrócić uwagę na art. 54 § 1a, 61 § 5 oraz 122 h. K.p.a. (pamiętając, iż nie są to jedyne przepisy dotyczące obowiązku informacyjnego⁹), gdyż K.p.a. jest podstawowym aktem prawnym, z którym każdy w JST ma styczność. Ważna jest treść poszczególnych zapisów, przekładająca się na praktykę wykonywania obowiązku informacyjnego. Art. 54 § 1a K.p.a. stanowi bowiem, iż „w wezwaniu zawiera się również informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, chyba że wezwany posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie”. Podczas, gdy art. 61 § 5 K.p.a. wskazuje, iż „organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.” „Zawierać się” zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN oznacza, „być składnikiem czegoś lub znajdować się w obrębie czegoś”¹⁰. Tym samym

7 Jak wskazano w uzasadnieniu do zmian w k.p.a.: należy także wskazać, iż organ administracji publicznej obowiązany jest przekazać informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, wyłącznie w takim zakresie w jakim dotyczą one przetwarzanych danych osobowych. Natomiast 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. W konsekwencji organ administracji publicznej z uwagi na przetwarzanie danych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO nie będzie zobowiązany do informowania o wszystkich prawa wskazanych w tym przepisie.

8 Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 6 kwietnia 2019 r., ZSPU.421.2.2018.

9 Zasadne jest szczegółowe przeanalizowanie ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Dz. U. z 2019 r., poz. 730, która to wprowadziła szereg zmian w przepisach prawa krajowego mających m.in. na celu dostosowanie ich do wymogów RODO.

10 <https://sjp.pwn.pl>

klauzula informacyjna zgodnie art. 54 § 1a K.p.a. stanowi część wezwania, jest zawarta w wezwaniu. „Przekazać” to zgodnie z definicją słownikową „powierzyć komuś coś; podać coś do czyjejs wiadomości”.¹¹ Tym samym, wszczynając postępowania administracyjne przy pierwszym kontakcie ze stroną (stronami) postępowania przekazujemy klauzulę informacyjną, która to może być integralną częścią zawiadomienia o wszczęciu lub stanowić odrębne od niego pismo. Jeśli klauzula informacyjna stanowi część zawiadomienia o wszczęciu postępowania, najczęściej jest umieszczana w końcowej jego części wraz z innymi komunikatami przekazywanymi w tym zawiadomieniu. W ocenie autora niniejszego opracowania nie powinna być ona umieszczana na początku szeregu informacji jakie musi otrzymać strona postępowania, gdyż w pierwszej kolejności należy przekazać informacje mające wpływ na przebieg postępowania (prawa i obowiązki strony postępowania). Klauzula informacyjna jest ważnym elementem, jednakże nie mającym wpływu na merytoryczną ocenę w konkretnym postępowaniu administracyjnym (czy też podatkowym), zasadne jest zatem umieszczenie jej w dalszej części zawiadomienia o wszczęciu lub na odrębnej „kartce papieru”. Warto także zwrócić uwagę na art. 122 h K.p.a., gdyż przepis ten z jednej strony wskazuje, iż w sprawach załatwianych milcząco organ administracji publicznej udostępnia informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na swojej stronie internetowej oraz w widocznym miejscu w swojej siedzibie (§ 1), a z drugiej strony, jednoznacznie precyzuje, że przekazanie informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w sposób określony w § 1, nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku ich przekazania przy pierwszej czynności skierowanej do strony (§ 2). A zatem klauzula informacyjna w organach administracji, w których załatwiane są sprawy w sposób milczący winna być obligatoryjnie umieszczona nie tylko w BIP, ale także na stronie www oraz w widocznym miejscu w siedzibie organu – w praktyce na ścianie w gablocie. Widoczne miejsce to takie, gdzie petent klauzule dostrzeże. Obowiązek informacyjny jest obowiązkiem aktywnym, co w tym przypadku oznacza, że strona postępowania nie powinna poszukiwać takiej klauzuli po całym urzędzie a spotkać ją na swej drodze – w praktyce klauzula winna być umieszczona na wysokości wzroku, przy lub w biurze podawczym, kancelarii ogólnej, miejscu gdzie przyjmowani są petenci lub składane są do organu dokumenty. Kolejna ważna podpowiedź wynika z § 2 tego przepisu. Pomimo, iż klauzula informacyjna dostępna jest zarówno na BIP, na stronie www

oraz w siedzibie organu to i tak organ administracji ma obowiązek przekazać ją przy pierwszej czynności skierowanej do strony. Pokazuje to jednoznacznie, iż spełnienie obowiązku informacyjnego jest obowiązkiem aktywnym, oraz iż jest to niezwykle ważna czynność, której dopełnienie jest obowiązkiem administratora danych osobowych.

¹¹ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl>.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl