



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 grudnia 2013 r.

Poz. 6398



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.67.6.2013.MS1

Wrocław, dnia 2 grudnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski

stwierdza nieważność

w części Uchwały nr XLII/301/2013 Rady Miasta Lubań z 29 października 2013 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Lubań (dalej: **Uchwała**) tj.:

- §3 ust. 2 Załącznika nr 1 do Uchwały we fragmencie: „, PESEL”;
- §7 ust. 3 Załącznika nr 1 do Uchwały w całości;
- Załącznik nr 2 do Załącznika nr 1 do Uchwały we fragmencie: „PESEL”;
- §3 pkt 6 Załącznika nr 2 do Uchwały we fragmencie: „, PESEL”;
- §10 Załącznika nr 2 do Uchwały – w całości;
- Załącznik nr 2 do Załącznika nr 2 do Uchwały we fragmencie: „PESEL”.

uzasadnienie

Rada Miasta Lubań, działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 22 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz §30 Statutu Miasta Lubania przyjętego Uchwałą Rady Miejskiej w Lubaniu z 15 grudnia 1992 r., nr XLII/239/92, podjęła 29 października 2013 r. Uchwałę nr XLII/301/2013 w sprawie zmiany Statutu Miasta Lubania.

Uchwałę przedłożono Organowi Nadzoru 4 listopada 2013 r. (Pismo z 30 października 2013 r., znak: BRM.0711.10.2013/UW).

Uchwałą wprowadzono zmiany w Statucie Miasta Lubania w zakresie zasad przyznawania medalu „Za zasługi dla miasta Lubania” oraz dodano nowy załącznik dotyczący „Zasad nadania honorowego obywatelstwa miasta Lubania.”

W trakcie przeprowadzonego postępowania nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że Uchwała została podjęta w części z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

Naruszenia prawa we wskazanych w sentencji Rozstrzygnięcia postanowieniach Uchwały można sklasyfikować w dwóch grupach. W pierwszej znajdują się: postanowienie §3 ust. 2 Załącznika nr 1 do Uchwały, postanowienie Załącznika nr 2 do Załącznika nr 1 Uchwały we fragmencie „PESEL”, §3 pkt 6 Załącznika nr 2 do Uchwały, Załącznik nr 2 do Załącznika nr 2 do Uchwały we fragmencie: „PESEL”. W drugiej grupie z kolei należy zaszeregować następujące regulacje Uchwały: §7 ust. 3 Załącznika nr 1 do Uchwały, §10 Załącznika nr 2 do Uchwały.

Koncentrując się na pierwszej grupie istotnych naruszeń prawa należy wskazać, że punktem wspólnym kwestionowanych postanowień jest regulacja rangi ustawowej, której one dotyczą. W postanowieniach tych dopuszczono się istotnego naruszenia przepisu art. 23 ust. 1 w zw. z art. 7 pkt 2 i art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych,
- 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa,
- 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą,
- 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego,
- 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

W świetle legalnej definicji, zawartej w art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanie danych to „(...) *jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych, (...).*” Administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą i jednocześnie jest zobligowany zapewnić, aby dane te były merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych).

W przywołanych postanowieniach Uchwały, Normodawca lokalny oczekuje podania nr PESEL przez określone osoby w konkretnych przypadkach. Są nimi:

- lista osób popierających kandydaturę do przyznania medalu „*Za zasługi dla miasta Lubania*” - §3 ust. 2 Załącznika nr 1 do Uchwały co materializuje się w „*Liście osób popierających kandydaturę do nadania medalu „Za zasługi dla miasta Lubania*” - Załącznik nr 2 do Załącznika nr 1 Uchwały;
- lista mieszkańców miasta wnioskujących o nadanie tytułu dołączona do wniosku o nadanie tytułu „*Honorowy Obywatel Miasta Lubania*” - §3 pkt 6 Załącznika nr 2 do Uchwały czemu nadaje kształt „*Lista osób popierających kandydaturę do nadania tytułu „Honorowy obywatel miasta Lubania*” - Załącznik nr 2 do Załącznika nr 2 do Uchwały.

Konfrontując powyższe rozwiązania przyjęte w Uchwale z przywołanymi normami ustawy o ochronie danych osobowych, należy poczynić następujące uwagi. Na gruncie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, legalność przetwarzania (wykorzystywania) danych osobowych tzw. zwykłych, jak np. imię, nazwisko, adres zamieszkania, nr PESEL, uzależniona jest od spełnienia jednej z przesłanek, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o ochronie danych osobowych. W ocenie Organu Nadzoru podanie nr PESEL w analizowanych sytuacjach, nie jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych). Niepodanie nr PESEL nie będzie stanowił przeszkody uniemożliwiającej poparcie kandydatury osoby do nadania medalu „*Za zasługi dla miasta Lubania*” lub tytułu „*Honorowy Obywatel Miasta Lubania*”. Ustawa o ochronie danych osobowych nakłada na administratora danych - poza określonym wyżej obowiązkiem respektowania określonych standardów - m.in. obowiązek przestrzegania zasady adekwatności (relewantności) danych w stosunku do celów, dla jakich są one przetwarzane (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych). Wskazaną adekwatność należy rozumieć jako równowagę pomiędzy dobrem osoby, której dane dotyczą a interesem administratora danych. Oznacza to, że administrator danych nie może przetwa-

rzać danych w zakresie szerszym, niż niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu, jak również danych o większym, niż uzasadniony tym celem stopniu szczegółowości. Równowaga będzie zachowana w przypadku gdy administrator zażąda danych tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wypełnienia celu, w jakim są przez niego przetwarzane (zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 grudnia 2005 r., II SA/Wa 917/2005 LEX nr 189823).

W świetle powyższych uwag, wspartych poglądem wyrażonym w orzecznictwie, należy stwierdzić, że nie jest niezbędnym aby poparcie konkretnych osób w odpowiednich listach wymagało przedstawienia tak szczegółowej informacji o osobie, jak jej nr PESEL. Zgodnie z art. 31a ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r., nr 139, poz. 993 ze zm.), dana ta jest 11-cyfrowym, stałym symbolem numerycznym, jednoznacznie identyfikującym osobę fizyczną.

Wymagania w zakresie przedstawienia nr PESEL mijają się także z celem jaki przyświecał Normodawcy lokalnemu przy przyjmowaniu regulacji dotyczących nadawania medalu „*Za zasługi dla miasta Lubania*” oraz nadawania honorowego obywatelstwa. Odnoszą się one do sytuacji gdy konkretne podmioty poprzez swą działalność przyczyniły się do gospodarczego, kulturalnego, społecznego rozwoju oraz promocji miasta Lubania i poprzez swój dorobek lub osiągnięcia zasługują na szczególne uznanie (w odniesieniu do medalu) oraz stanowią wyraz uznania dla osób fizycznych, które wybitnie przyczyniły się do rozwoju miasta lub rozsławiły jego imię (w odniesieniu do honorowego obywatelstwa). Stanowi to wyraz uhonorowania konkretnych osób za pewne postawy w społeczności lokalnej uznawane za godne wyróżnienia. W obu tych przypadkach ostateczny głos należy do Rady Miasta Lubania, która wypowiada się w tym zakresie właściwie podjętą uchwałą. Dlatego poparcie wyrażone konkretnemu podmiotowi stanowi sygnał do podjęcia stosownych kroków zmierzających do uhonorowania jego osoby za prezentowaną postawę. Nie przesądza tym samym o nadaniu medalu czy honorowego obywatelstwa.

W świetle postanowienia art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych jest dopuszczalne **gdy osoba, której dotyczą wyrazi na to zgodę**. Zgoda osoby, której dane dotyczą to oświadczenie woli, którego treścią jest akceptacja na przetwarzanie danych osobowych tego, kto składa oświadczenie; zgoda nie może być domniemana lub dorozumiana z oświadczenia woli o innej treści; zgoda może być odwołana w każdym czasie (art. 7 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych). W tym przedmiocie Załącznik nr 2 do Załącznika nr 1 do Uchwały oraz Załącznik nr 2 do Załącznika nr 2 do Uchwały zawierają stosowną klauzulę. Trudno przyjąć, iż zamieszczona w treści tych postanowień klauzula spełnia oczekiwania wyrażone w art. 7 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych. Należy mieć na uwadze, że w każdym z przypadków osoba podpisująca listę poparcia danej kandydatury nie ma możliwości odmówić wyrażenia zgody na przetwarzanie jej danych osobowych jak i potencjalnego odwołania uprzednio wyrażonej zgody. Dlatego nie daleko idącym stwierdzeniem byłoby wskazanie, że zamieszczona klauzula w treści formularzy dotyczących listy osób popierających kandydaturę konkretnej osoby wprowadza w błąd podmioty których dane dotyczą co do możliwości jak również konsekwencji niewyrażenia zgody. Sprowadza się to do tego, że jednym oświadczeniem osoba je składająca popiera konkretny podmiot oraz wyraża zgodę na przetwarzanie swych danych, w tym także nr PESEL.

Mając wątpliwości w zakresie zasadności oczekiwania podania nr PESEL, Organ Nadzoru wystąpił do Przewodniczącego Rady Miasta Lubania Pismem z 14 listopada 2013 r., znak: NK-N.4131.67.6.2013.MS1, z zapytaniem o przedstawienie uzasadnienia konieczności podania nr PESEL w kwestionowanych postanowieniach. W odpowiedzi, Pismem z 20 listopada 2013 r., znak: BRM.0711.2.2013/WM, Przewodniczący Rady Miasta Lubania wskazał, iż uzasadnia wymaganie podania tej danej „(...)dokładne ewidencjonowanie przyznawanych medali dla wskazanych osób (...)”.

Trudno podzielić wyrażone powyżej stanowisko. Kontekst czynności uprzednich i następnych związanych z przyznawaniem medalu „*Za zasługi dla miasta Lubania*” oraz nadawaniem tytułu „*Honorowy Obywatel miasta Lubania*” nie jest wystarczającym uzasadnieniem do gromadzenia i przetwarzania nr PESEL osób popierających kandydaturę dotyczącą przyznania medalu „*Za zasługi dla miasta Lubania*” oraz nadawaniem tytułu „*Honorowy Obywatel miasta Lubania*”.

Kolejną grupę naruszeń stanowią postanowienia: §7 ust. 3 Załącznika nr 1 do Uchwały oraz §10 Załącznika nr 2 do Uchwały. W obu przypadkach Rada Miasta Lubania zobligowała Biuro Rady Miasta Lubania do prowadzenia ewidencji wniosków i nadanych medali „*Za zasługi dla miasta Lubania*” (§7 ust. 3 Załącznika nr 1 do Uchwały) oraz prowadzenia ewidencji osób wyróżnionych tytułem „*Honorowy Obywatel Miasta*”.

Lubania” (§10 Załącznika nr 2 do Uchwały). Przyjęte postanowienia istotnie naruszają przepisy art. 33 ust. 2 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., nr 223, poz. 1458, ze zm.). Przywołane normy ustawy samorządowej wskazują po pierwsze, że organizację i zasady funkcjonowania urzędu miasta określa regulamin organizacyjny, nadany przez burmistrza w drodze zarządzenia. Po drugie burmistrz jest kierownikiem urzędu co należy łączyć z wykonywanymi przez niego uprawnieniami zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Z kolei przywołane postanowienie art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych przesądza o tym, że burmistrz wykonuje co do zasady czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu miasta.

Przywołane normy aktu przyjętego przez Radę Miasta Lubań bez umocowania prawnego ingerują w kompetencje Burmistrza Miasta Lubania wynikające z wskazanych uregulowań ustawy o samorządzie gminnym oraz o pracownikach samorządowych.

Organizację i zasady funkcjonowania Urzędu Miasta Lubań reguluje: „*Regulamin Organizacyjnego Urzędu Miasta Lubań*” przyjęty w tekście jednolitym Zarządzeniem nr 47/2013 Burmistrza Miasta Lubań z 29 marca 2013 r. W Załączniku nr 1 do tego aktu w §24 wskazano na zadania Biura Rady Miasta. Regulamin był zmieniany Zarządzeniem nr 71/2013 z 16 maja 2013 r. oraz Zarządzeniem nr 128/2013 z 7 sierpnia 2013 r. Burmistrza Miasta Lubań. Przedmiotowe nowelizacje nie dotyczyły jednak statusu Biura Rady Miasta. Powyższe dokumenty opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Lubań.

Zgodnie z §24 ust. 2 „*Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lubań*” do zadań Biura Rady Miasta, które w zakresie działalności merytorycznej Rady podlega Przewodniczącemu Rady Miasta, należy w szczególności:

- 1) obsługa kancelaryjno - biurowa Rady i jej wewnętrznych organów w tym:
 - a) organizacyjne przygotowywanie posiedzeń wewnętrznych organów Rady, opracowywanie protokołów, wniosków, materiałów z obrad, uchwał, postanowień i opinii,
 - b) zapewnienie prawidłowego przygotowywania materiałów będących przedmiotem obrad i przedstawianie ich właściwym komisjom,
- 2) prowadzenie rejestru uchwał, wniosków i opinii komisji oraz zapytań i wniosków radnych,
- 3) udział w opracowywaniu uchwał Rady oraz opracowywaniu oraz przedstawianiu wniosków i opinii komisji w sprawach merytorycznych i organizacyjnych,
- 4) współdziałanie z przewodniczącymi komisji Rady, w szczególności w zakresie zapewnienia udziału komisji w przygotowywaniu projektów uchwał, projektów zawierających przepisy prawa miejscowego,
- 5) zapewnienie Radzie i jej organom wewnętrznym oraz radnym organizacyjnych oraz materialnych warunków pracy,
- 6) dostarczanie tekstów uchwał Rady Wojewodzie, Regionalnej Izbie Obrachunkowej i Burmistrzowi Miasta,
- 7) umieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej projektów uchwał, porządku obrad sesji, uchwał podjętych przez radnych oraz protokołów z przebiegu sesji,
- 8) umieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej projektów uchwał, porządku obrad sesji, uchwał podjętych przez radnych oraz protokołów z przebiegu sesji,
- 9) prowadzenie ewidencji radnych i niezbędnej w tym zakresie dokumentacji,
- 10) obsługa dyżurów Przewodniczącego Rady Miasta, jego zastępców oraz radnych,
- 11) sporządzanie listy wypłat diet radnych,
- 12) czuwanie nad terminowym składaniem przez radnych oświadczeń majątkowych, antykorupcyjnych i lustracyjnych,
- 13) prowadzenie spraw związanych z wyborami na ławników do sądów powszechnych.

W przywołanym katalogu brakuje zadań w przedmiocie ewidencjonowania wniosków i nadanych medali oraz ewidencjonowania osób wyróżnionych tytułem „*Honorowy Obywatel Miasta Lubania*”. Nie ma oczywiście żadnych przeciwwskazań aby ta komórka organizacyjna Urzędu Miasta Lubań wykonywała w tym zakresie stosowne czynności. Niezbędnym jest jednak aby obowiązek w tym zakresie wypłynął od Burmistrza Miasta Lubania. Organ ten jest jedynym upoważnionym ustawowo do określenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Lubań oraz w szczególności nałożenia na konkretną komórkę organizacyjną sprecyzowanych zadań.

Do tego należy też dołączyć, w kontekście postanowień art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, zarzut wtargnięcia w obszar uprawnień Burmistrza Lubania związanych ze stosunkiem pracy. Organ ten jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu jedynym uprawnionym do wykonywania czynności związanych ze sprawami z zakresu prawa pracy.

W świetle powyższego brzmienie postanowienia §7 ust. 3 Załącznika nr 1 do Uchwały oraz §10 Załącznika nr 2 do Uchwały, stanowi nieuprawnioną ingerencję przez Radę Miasta Lubań w ustawowe uprawnienie, będące jednocześnie obowiązkiem, Burmistrza Miasta Lubań w przedmiocie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Lubań. Uzasadnia to stwierdzenie nieważności przywołanych postanowień Uchwały.

Mając na uwadze powyższe, niniejsze Rozstrzygnięcie nadzorcze jest uzasadnione faktycznie i prawnie.

Od niniejszego Rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa