

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.56.2014.MGrz

z dnia 22 kwietnia 2014 r.

Rada Miejska w Szprotawie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LII/379/2014 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w przedmiocie Budżetu Obywatelskiego w ramach budżetu Gminy Szprotawy na 2015 rok w części:

- § 5 ust. 3,
- § 10 ust. 2 pkt 2 w części słów: "numeru PESEL"
- załącznika Nr 1 do uchwały Nr LII/379/2014 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 28 marca 2014 r. w zakresie: "Numer PESEL" oraz oświadczenia: "Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 133, poz. 883 z późn. zm.) wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do weryfikacji poprawności zgłoszonych danych oraz procedury przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego",
- załącznika Nr 2 do uchwały Nr LII/379/2014 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 28 marca 2014 r. w zakresie: "PESEL:", oświadczenia: "Oświadczam, że jestem mieszkańcem/mieszkanką Gminy Szprotawy i wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do realizacji procedury budżetu obywatelskiego na rok 2015 zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.)" oraz objaśnień: ust. 3 pkt 1 w części słów: "numeru PESEL".

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2014 r. Rada Miejska w Szprotawie podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych w przedmiocie Budżetu Obywatelskiego w ramach budżetu Gminy Szprotawy na 2015 rok.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2014 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Szprotawie określiła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych w przedmiocie Budżetu Obywatelskiego w ramach budżetu Gminy Szprotawy na 2015 rok. W uchwale tej Rada określiła m.in. w jaki sposób mogą być zgłaszane propozycje zadań do budżetu przez mieszkańców, zasady weryfikacji i opiniowania tych propozycji, w jaki sposób odbywa się głosowanie mieszkańców na zadania oraz sposób ustalenia wyników konsultacji.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że "nie wyrażenie zgody przez mieszkańca na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do weryfikacji zgłoszenia zadania powoduje odrzucenie zgłoszenia". Ponadto w § 10 ust. 2 pkt 2 postanowiła, że za nieważny głos uznaje się oddany na karcie nie zawierającej numeru PESEL. W załącznikach Nr 1 i Nr 2 do uchwały również zobowiązała mieszkańców do podania numeru PESEL oraz znalazły się oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych mieszkańców przystępujących do konsultacji. W ocenie organu nadzoru takie zapisy istotnie naruszają prawo i konieczne jest stwierdzenie ich nieważności.

W ocenie organu nadzoru wymóg podania numeru PESEL, jako elementu identyfikacji mieszkańca gminy jest niezgodny z prawem. Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery - liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (art. 31a. ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych - tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.).

Numer PESEL nie obejmuje natomiast danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tymczasem ta właśnie okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba składająca propozycje zadań do realizacji w ramach Budżetu Obywatelskiego i oddająca głos w konsultacjach jest mieszkańcem gminy, gdyż po takie kryterium sięgnął ustawodawca w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, że "w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy."

Już chociażby z tego względu odwoływanie się do numeru PESEL jest chybione, skoro nie służy on rozstrzygnięciu, czy oznaczona osoba jest "mieszkańcem gminy", należącym do kręgu podmiotów, z którymi mogą być prowadzone konsultacje. Jest jednak w prawie dalej idąca przeszkoda do dowolnego posługiwania się numerem PESEL w sferze konsultacji z mieszkańcami gminy. Nie można bowiem zapominać, że informacje objęte numerem PESEL należą do kategorii danych osobowych, co oznacza, że podlegają one ochronie przewidzianej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Dlatego też przetwarzanie danych osobowych może być dokonane ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą (art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych). Zakresem podmiotowym tej ustawy objęto organy państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz państwowe i komunalne jednostki organizacyjne (art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych). Według art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy: jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa; jest to niezbędne do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego. Tymczasem, jak wspomniano wcześniej, do podjęcia uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy oraz do legitymowania, czy osoba ujęta na liście inicjatorów konsultacji społecznych jest mieszkańcem gminy, nie jest niezbędne podanie numeru PESEL oraz przetwarzanie danych objętych tym kodem, który nie służy określeniu miejsca zamieszkania (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 140/13). Co prawda przepis art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, że przetwarzanie danych jest dopuszczalne gdy osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych, jednakże przepis ten nie może mieć w niniejszej sprawie zastosowania. Prawo do udziału w konsultacjach, zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma każdy mieszkaniec gminy. Rada nie może dodatkowo nałożyć na mieszkańca obowiązku wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych.

Ponadto istotne w niniejszej sprawie jest również to, że przetwarzanie danych osobowych, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, winno być niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku oraz do wykonania zadań. Warunek "niezbędności" zachodzi wówczas gdy rezygnacja z przetwarzania danych osobowych uniemożliwia lub w znacznym stopniu utrudnia wykonanie zadań. Niedopuszczalne jest więc przetwarzanie danych osobowych (m.in. zbieranie lub udostępnianie) na zapas i w zakresie szerszym niż to jest usprawiedliwione celami realizowanymi przez administratora danych (wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 258/12).

Wprowadzenie przez Radę Miejską obowiązku by wniosek mieszkańców oraz karta do głosowania zawierały numer PESEL oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych - stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia przyznanego temu organowi przepisem art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecież (jak wykazano wcześniej) określeniu "mieszkańca gminy", ale stanowi także ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem PESEL oraz tych, którzy wyrazili zgodę na przetwarzanie danych osobowych. Tymczasem z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5 a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do

ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1562/11).

Należy również zauważyć, że zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 2 uchwały za nieważny głos podczas konsultacji uznaje się oddany na karcie nie zawierającej podpisu osoby głosującej. Podpis osoby głosującej znajduje się pod oświadczeniem o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych. Oznacza to, że osoba, która podpisuje się na karcie do głosowania wyraża jednocześnie zgodę na przetwarzanie danych osobowych. Jeżeli nie wyrazi zgody i nie podpisze karty ten głos uznany zostanie za nieważny. Konsekwencją tego jest to, że osoba, która nie wyraża zgody na przetwarzanie danych osobowych nie może brać udziału w konsultacjach mimo, że jest mieszkańcem gminy. Jak już wcześniej wskazano, rada gminy nie jest uprawniona do ograniczania kręgu mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek