

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.75.2014.AZie

z dnia 5 czerwca 2014r.

#### Rada Miasta Gorzowa Wlkp.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność § 5 ust.3 uchwały Nr LXVI/748/2014 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 5 maja 2014r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych do Budżetu Obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wlkp., oraz:

- załącznika Nr 1 do ww. uchwały w zakresie: „ 3.PESEL” , oświadczenia „Zgodnie z ustawą z dnia 29.08.97 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do weryfikacji poprawności danych w ramach Budżetu Obywatelskiego" oraz w Liście podpisów mieszkańców Gorzowa Wlkp. wspierających projekt w ramach budżetu obywatelskiego kolumnę: "PESEL" i słów pod tabelą „Oświadczam, że wpisując się na listę wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych dla potrzeb opracowania Budżetu Obywatelskiego, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.)”,
- załącznika Nr 2 do ww. uchwały, na stronie 3, w zakresie: słowa "PESEL,, i 11 kolumn oraz Oświadczenia: „Oświadczam, że jestem mieszkańcem/mieszkanką Gorzowa Wlkp. 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 1997r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Wiem, że podanie danych osobowych jest dobrowolne oraz, że mam prawo kontroli przetwarzania danych, które mnie dotyczą, prawo dostępu do treści swoich danych i ich poprawiania. Administratorem danych osobowych jest Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp.”i pkt. 3 ppkt 1) w części ” numeru PESEL oraz podpisu
- załącznika Nr 3 do ww. uchwały, na stronie 3, w zakresie: słowa „PESEL” i 11 kolumn oraz Oświadczenia: „Oświadczam, że jestem mieszkańcem/mieszkanką Gorzowa Wlkp. 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 1997r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Wiem, że podanie danych osobowych jest dobrowolne oraz, że mam prawo kontroli przetwarzania danych, które mnie dotyczą, prawo dostępu do treści swoich danych i ich poprawiania. Administratorem danych osobowych jest Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp.” i pkt. 3 ppkt 1) w części "numeru PESEL oraz podpisu”.

#### Uzasadnienie

Rada Miasta Gorzowa Wlkp. na sesji w dniu 5 maja 2014r. podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych do Budżetu Obywatelskiego w ramach budżetu Miasta Gorzowa Wlkp. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2014 r.

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

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w myśl, którego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Rada Miasta wypełniając ustawową delegację zawartą w art. 5a ust. 2 cytowanej określiła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, a więc to kto inicjuje konsultacje, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej. Jednakże 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 ww. załącznikach do uchwały ustaliła, że wniosek w sprawie przeprowadzenia konsultacji, lista podpisów mieszkańców wspierających projekt, karta do głosowania powinny zawierać PESEL oraz oświadczenia o treści zakwestionowanej wyżej. W ocenie organu nadzoru takie zapisy istotnie naruszają prawo i konieczne jest stwierdzenie ich nieważności.

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 jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze 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 nieuprawnione, 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 Miasta 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 § 5 ust. 3 uchwały niewyrażenie zgody przez mieszkańca na przetwarzanie danych dla potrzeb niezbędnych do weryfikacji zgłoszenia zadania powoduje odrzucenie zgłoszenia. Konsekwencją takiego zapisu 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.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych w tym: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013r., sygn. akt III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077, z dnia 24 października 2013r., sygn. akt III SA/Wr 654/13, z dnia 27 listopada 2013r., sygn. akt III SA/Wr 591/13.

W tym stanie rzeczy 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.

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

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**