



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.654.2020

Katowice, dnia 10 lipca 2020 r.

**Rada Miasta Częstochowy**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 411.XXX.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 8 czerwca 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie statutu Biura Finansów Oświaty, w całości, jako sprzecznej z art. 7 i art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku 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. UE.L.2016.119.1), dalej jako „rozporządzenie”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 8 czerwca 2020 r. Rada Miasta Częstochowy przyjęła uchwałę Nr 411.XXX.2020, która zmienia uchwałę Nr 419.XXXI.2016 Rady Miasta Częstochowy z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie statutu Biura Finansów Oświaty (z późn. zm.).

Zmiana określona w § 1 uchwały zmieniającej, polega na dodaniu pkt 3 w § 4 ust. 3 statutu Biura Finansów Oświaty, który stanowi załącznik do uchwały Nr 419.XXXI.2016 Rady Miasta Częstochowy, o następującym brzmieniu: „*świadczanie usług związanych z ochroną danych osobowych.*” W uzasadnieniu do projektu uchwały, dostępnym na stronie BIP Urzędu Miasta Częstochowy, wskazano, że projekt ww. uchwały „*związany jest z poszerzeniem zakresu zadań prowadzonych przez Biuro Finansów Oświaty o zadania z zakresu wsparcia w zakresie ochrony danych. (...) Biuro Finansów Oświaty realizuje zadania jako centrum usług wspólnych, zgodnie z przepisem art. 10a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6a ustawy o samorządzie powiatowym, z których wynika wprost, że taka jednostka może zapewnić wspólną obsługę nie tylko w zakresie finansowym, ale także organizacyjnym i administracyjnym*”.

Ostatecznie należy stwierdzić, iż po wprowadzeniu ww. zmiany do uchwały, statutowym zadaniem Biura Finansów Oświaty w Częstochowie w ramach wspólnej obsługi organizacyjnej jednostek oświatowych oprócz wsparcia w zakresie infrastruktury informatycznej i efektywnego wykorzystania narzędzi technologii informacyjnej w procesie dydaktycznym (pkt 1) oraz wykonywania zadań służby Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (pkt 3), będzie również świadczenie usług związanych z ochroną danych osobowych (dodany pkt 3).

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 czerwca 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 37 ust. 1 rozporządzenia, administrator i podmiot przetwarzający wyznaczają inspektora ochrony danych, zawsze gdy:

- a) przetwarzania dokonują organ lub podmiot publiczny, z wyjątkiem sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości;
- b) główna działalność administratora lub podmiotu przetwarzającego polega na operacjach przetwarzania, które ze względu na swój charakter, zakres lub cele wymagają regularnego i systematycznego monitorowania osób, których dane dotyczą, na dużą skalę; lub
- c) główna działalność administratora lub podmiotu przetwarzającego polega na przetwarzaniu na dużą skalę szczególnych kategorii danych osobowych, o których mowa w art. 9 ust. 1, oraz danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i naruszeń prawa, o czym mowa w art. 10.

Natomiast z przepisu art. 37 ust. 3 rozporządzenia wynika, że jeżeli administrator lub podmiot przetwarzający są organem lub podmiotem publicznym, dla kilku takich organów lub podmiotów można wyznaczyć - z uwzględnieniem ich struktury organizacyjnej i wielkości - jednego inspektora ochrony danych. Nadto, zgodnie z treścią art. 37 ust. 5 i ust. 6 rozporządzenia, inspektor ochrony danych jest wyznaczany na podstawie kwalifikacji zawodowych, a w szczególności wiedzy fachowej na temat prawa i praktyk w dziedzinie ochrony danych oraz umiejętności wypełnienia zadań, o których mowa w art. 39. Inspektor ochrony danych może być członkiem personelu administratora lub podmiotu przetwarzającego lub wykonywać zadania na podstawie umowy o świadczenie usług.

Zgodnie z brzmieniem art. 39 ust. 1 rozporządzenia inspektor ochrony danych ma następujące zadania:

- a) informowanie administratora, podmiotu przetwarzającego oraz pracowników, którzy przetwarzają dane osobowe, o obowiązkach spoczywających na nich na mocy niniejszego rozporządzenia oraz innych przepisów Unii lub państw członkowskich o ochronie danych i doradzanie im w tej sprawie;
- b) monitorowanie przestrzegania niniejszego rozporządzenia, innych przepisów Unii lub państw członkowskich o ochronie danych oraz polityk administratora lub podmiotu przetwarzającego w dziedzinie ochrony danych osobowych, w tym podział obowiązków, działania zwiększające świadomość, szkolenia personelu uczestniczącego w operacjach przetwarzania oraz powiązane z tym audyty;

c) udzielanie na żądanie zaleceń co do oceny skutków dla ochrony danych oraz monitorowanie jej wykonania zgodnie z art. 35;

d) współpraca z organem nadzorczym;

e) pełnienie funkcji punktu kontaktowego dla organu nadzorczego w kwestiach związanych z przetwarzaniem, w tym z uprzednimi konsultacjami, o których mowa w art. 36, oraz w stosownych przypadkach prowadzenie konsultacji we wszelkich innych sprawach.

Z kolei art. 39 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi, że inspektor ochrony danych wypełnia swoje zadania z należyty uwzględnieniem ryzyka związanego z operacjami przetwarzania, mając na uwadze charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania.

Biorąc pod uwagę wyżej powołane przepisy rozporządzenia, należy stwierdzić, że możliwe jest wyznaczenie jednego inspektora ochrony danych dla kilku podmiotów publicznych. Podkreślić jednak należy, iż wyznaczenia takiego dokonuje administrator i podmiot przetwarzający. W przypadku danych gromadzonych i przetwarzanych przez jednostkę organizacyjną gminy ich administratorem jest kierownik tej jednostki i to jedynie on może wyznaczyć inspektora ochrony danych. Również wymaga zaznaczenia, że inspektorem ochrony danych może być wyłącznie osoba fizyczna, nie zaś osoba prawna, czy też, jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej.

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru tak nieprecyzyjnie sformułowane nowe zadanie dla Biura Finansów Oświaty – dodane na mocy § 1 uchwały zmieniającej – dotyczące *świadczenia usług związanych z ochroną danych osobowych*, jest sprzeczne z art. 7 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 39 rozporządzenia. Jak już wskazano powyżej, w przypadku danych gromadzonych i przetwarzanych przez jednostkę organizacyjną gminy ich administratorem jest kierownik tej jednostki i to jedynie on jest upoważniony do wyznaczenia inspektora ochrony danych. A z kolei inspektor danych osobowych ma ściśle określone zadania ustawowe, które mogą być wykonywane wyłącznie przez osobę fizyczną, a tym samym nie mogą być zadaniami jednostki organizacyjnej, jaką jest w przedmiotowym przypadku Biuro Finansów Oświaty.

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy (Rada Miasta Częstochowy), nie jest administratorem danych gromadzonych przez jednostki organizacyjne gminy i tym samym za niedopuszczalne należy uznać określenie w przedmiotowej uchwale, iż zadaniem Biura Finansów Oświaty będzie m.in. świadczenie usług związanych z ochroną danych osobowych. W ocenie organu nadzoru, użycie sformułowania „*świadczenie usług związanych z ochroną danych osobowych*” powoduje niejasność i nieprecyzyjność wskazanego przepisu uchwały, gdyż sugeruje, że mogą to być zadania inspektora ochrony danych osobowych. Wprowadzona do uchwały regulacja stwarza szerokie pole do interpretacji, pozwalając nawet na uznanie, że może chodzić o zadania, które ustawowo są zastrzeżone dla osoby wyznaczonej na inspektora danych osobowych, a nie są to przecież zadania jednostki organizacyjnej.

Posłużenie się ogólnymi, nieprecyzyjnymi pojęciami może sprawiać, że wskazane przez Radę Miasta w uchwale nowe zadanie, powierzone do wykonania przez Biuro Finansów Oświaty, może być różnie interpretowane, albowiem nie nakłada jasnych i konkretnych obowiązków. Brak precyzyjnego określenia obowiązków stwarza ryzyko dowolnego ich realizowania.

Dalej, trzeba podnieść, iż przepis art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Natomiast, w treści art. 91 ust. 3 Konstytucji RP uregulowano, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Zgodnie z art. 288 akapit 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C Nr 83 z 30 marca 2010 r., s. 47) rozporządzenie wydawane przez instytucje Unii Europejskiej ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach członkowskich. Zasada bezpośredniego stosowania prawa unijnego wynikająca *expressis verbis* z tego przepisu, wyprowadzona jest również w drodze wykładni art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wyprowadza się nie tylko zasadę bezpośredniego stosowania rozporządzeń unijnych, ale też zasadę pierwszeństwa tych rozporządzeń w wypadku kolizji z ustawami. Wyprowadza się regułę, że w przypadku rozbieżności pomiędzy przepisami prawa krajowego, a prawem unijnym, jeżeli tej rozbieżności nie da się usunąć w drodze wykładni, to zastosowanie ma zasada pierwszeństwa prawa unijnego i to niezależnie od rangi porównywanych norm (por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2012 r., sygn. akt II GSK 295/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Bezsprzeczne jest zatem, iż rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. jest częścią prawa unijnego, a zatem jako źródło powszechnie obowiązującego prawa i część krajowego porządku prawnego podlega bezpośredniemu stosowaniu z mocy art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, akty organów gminy, w tym uchwały rady miasta muszą pozostawać w zgodności z treścią rozporządzenia.

Bezsprzeczne jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta Częstochowy podejmując uchwałę Nr 411.XXX.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 8 czerwca 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie statutu Biura Finansów Oświaty, w sposób istotny naruszyła jako sprzecznej z art. 7 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku 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. UE.L.2016.119.1). Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, uchwałę Nr 411.XXX.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 8 czerwca 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie statutu Biura Finansów Oświaty, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie:**

1. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.
2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego