WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.74.2.2022.MC

Wrocław, 21 marca 2022 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. ust. 2 pkt 9 i §4 ust. 1 pkt 7 we fragmencie: „bez zgody zarządcy targowiska" załącznika do uchwały Nr XLII/245/2022 Rady Gminy Malczyce z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników.

Uzasadnienie

Rada Gminy Malczyce, na sesji w dniu 22 lutego 2022 r., podjęła uchwałę Nr XLII/245/2022 w sprawie wyznaczenia miejsc do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników oraz wprowadzenia regulaminu określającego zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, zwaną dalej również „uchwałą".

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 marca 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- **§3 ust. 2 pkt 9 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 6 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. UE L 119/1, w skrócie RODO, polegającym na nałożeniu na uprawnionych do prowadzenia handlu obowiązku przetwarzania swoich danych osobowych, w sytuacji braku istnienia ku temu podstaw prawnych;**
- **§4 ust. 1 pkt 7 we fragmencie: „bez zgody zarządcy targowiska" załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U. poz. 2290), polegającym na dopuszczeniu możliwości prowadzeniu handlu poza obszarem do tego wyznaczonym, za zgodą zarządcy targowiska.**

1.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Malczyce podjęła na podstawie art. 3 i art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Przepis art. 3 ust. 1 ustawy stanowi, że rada gminy wyznacza w drodze uchwały miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Z kolei art. 5 uchwały stanowi, że Rada gminy uchwala regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1.

Regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki w soboty przez rolników i ich domowników na targowisku w Malczycach stanowi załącznik do uchwały. W załączniku tym, w ramach określenia zasad, w §3 pkt 9 Rada nałożyła na uprawnionych do prowadzenia handlu na targowisku rolników i ich domowników obowiązek oznaczenia punktów sprzedaży imieniem i nazwiskiem lub nazwą firmy oraz adresem zamieszkania lub adresem siedziby firmy.

Na wstępie należy wskazać, że w świetle zawartej w rozporządzeniu definicji „danych osobowych" (art. 4 pkt 1) imię i nazwisko, adres zamieszkania lub adres siedziby firmy osoby fizycznej stanowią dane osobowe. W myśl art. 4 pkt 1 RODO „dane osobowe" oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub

możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą"); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej.

Daną osobową będzie również nazwa firmy, jeżeli zawiera ona imię i nazwisko przedsiębiorcy. W praktyce nie jest to sytuacja odosobniona. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 43^4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020. poz. 1740 ze zm.) firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko. Nie wyklucza to włączenia do firmy pseudonimu lub określeń wskazujących na przedmiot działalności przedsiębiorcy, miejsce jej prowadzenia oraz innych określeń dowolnie obranych. W literaturze przyjmuje się, że RODO znajduje w całości zastosowanie do przetwarzania danych osobowych dotyczących osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (np. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz, (red) P. Litwiński, C.H. Beck, Warszawa 2021, str. 105-106).

W ocenie organu nadzoru, oznaczenie punktów sprzedaży imieniem i nazwiskiem lub nazwą firmy (w sytuacji gdy zawiera ona imię i nazwisko) oraz adresem zamieszkania lub adresem siedziby firmy osoby fizycznej jest przetwarzaniem danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO. Zgodnie z tym przepisem „przetwarzanie" oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie. Za jedną z form przetwarzania danych uznane zostało udostępnianie. W literaturze wskazuje się, że z udostępnianiem danych osobowych mamy do czynienia wówczas, gdy następuje objęcie „danych w posiadanie" przez odbiorcę danych, który staje się wtedy administratorem danych osobowych. Udostępnienie danych osobowych nastąpi zawsze wtedy, gdy administrator danych osobowych w sposób faktyczny przekaże bądź inaczej umożliwi zapoznanie się z takimi danymi innej osobie lub podmiotowi, który to podmiot pełnić będzie w stosunku do tych danych osobowych funkcję administratora danych. Samo „udostępnianie" danych ma przy tym charakter czynności faktycznej i może nastąpić w dowolny sposób – istotne jest tylko, aby w wyniku tejże czynności odbiorca danych uzyskał faktyczny dostęp do danych i władztwo nad tymi danymi (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych, tamże, s. 119).

Nie ulega wątpliwości, że oznaczenie na targowisku punktów sprzedaży danymi osobowymi rolników umożliwia zapoznanie się z takimi danymi nieokreślonej liczbie odbiorców przebywających w danym czasie na targowisku.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Malczyce nałożyła aktem prawa miejscowego na uprawnionych do prowadzenia handlu na targowisku rolników i ich domowników obowiązek przetwarzania swoich danych osobowych poprzez oznaczenie nimi punktów sprzedaży.

W tym miejscu należy wskazać, że Rozporządzenie określa warunki, po spełnieniu których przetwarzanie danych osobowych staje się dopuszczalne. Funkcję przepisu określającego te warunki, spełnia art. 6 w stosunku do danych osobowych w ogólności. W myśl art. 6 ust. 1 RODO przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy i w takim zakresie, w jakim spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków:

a) osoba, której dane dotyczą wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów;

b) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy;

c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;

d) przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej;

e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;

f) przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem.

Akapit pierwszy lit. f) nie ma zastosowania do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań.

W ocenie organu nadzoru, żadna z wymienionych wyżej przesłanek warunkujących legalność przetwarzania danych osobowych (w przedmiotowej sprawie: pozwalających legalnie nałożyć obowiązek oznaczania punktów sprzedaży danymi osobowymi) nie jest spełniona. W szczególności podkreślić należy, że nie jest spełniona przesłanka pozwalająca na przetwarzanie danych osobowych w sytuacji gdy przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c RODO).

Przetwarzanie danych osobowych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO jest dopuszczalne pod warunkiem łącznego spełnienia następujących dwóch przesłanek: istnieje przepis prawa, który nakłada na administratora danych obowiązek prawny oraz przetwarzanie danych jest niezbędne dla realizacji tego obowiązku prawnego. Istnienie przepisu prawa należy oceniać z uwzględnieniem katalogu źródeł prawa wynikającego z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, z zastrzeżeniem, że podstawą uprawniającą do przetwarzania danych osobowych nie mogą być przepisy niższej rangi niż ustawowe, w tym także zawarte w aktach prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z zasadą wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (a więc również prawa do decydowania o ujawnieniu swoich danych) mogą być ustanawiane tylko w ustawie (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych, tamże, s. 183).

Należy stwierdzić, że zarówno w ustawie o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników jak i w innych ustawach brak jest przepisu, który nakłada obowiązek na uprawnionych do handlu oznaczania punktów sprzedaży swoimi danymi osobowymi.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Malczyce w uchwale Nr XLII/245/2022 nałożyła więc w sposób bezprawny na rolników i ich domowników (uprawnionych do prowadzenia handlu) obowiązek oznaczenia punktów sprzedaży imieniem i nazwiskiem lub nazwą firmy oraz adresem zamieszkania lub adresem siedziby firmy.

Z uwagi na powyższe konieczne jest stwierdzenie nieważności §3 ust. 2 pkt 9 załącznika do uchwały.

2.

Rada Gminy Malczyce, w przepisie §4 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały wprowadziła zakaz prowadzenia handlu poza obszarem do tego wyznaczonym bez zgody Zarządcy targowiska. Tym samym Rada dopuściła prowadzenie handlu poza obszarem do tego wyznaczonym za zgodą zarządcy targowiska.

Należy wskazać, że kwestionowany przepis, na mocy którego rolnicy i ich domownicy, za zgodą zarządcy targowiska, mogą prowadzić handel poza obszarem do tego wyznaczonym jest sprzeczny z ratio legis przepisu art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy miejsce do prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników wyznacza rada gminy w drodze uchwały. Z kolei w myśl art. 5 ustawy Rada gminy uchwala regulamin określający zasady prowadzenia handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników na wyznaczonych miejscach, o których mowa w art. 3 ust. 1.

W wyżej wskazanych przepisach ustawowych wyraźnie został więc wskazany cel ustawodawcy. Celem tym jest umożliwienie rolnikom i ich domownikom prowadzenia handlu w piątki i w soboty na wyznaczonym do tego miejscu i według określonych zasad prowadzenia handlu w tych miejscach. Wyznaczone miejsce i określone zasady prowadzenia handlu w tych wyznaczonych miejscach są warunkami prowadzenia przez rolników i ich domowników handlu w piątki i w soboty. Ustawodawca nie wprowadził przy tym żadnych odstępstw od tych warunków. Takie odstępstwo w sposób nieuprawniony wprowadziła natomiast Rada Gminy Malczyce w przepisie §4 ust. 1 pkt 7 załącznika do uchwały, dopuszczając prowadzenie handlu przez rolników i ich domowników poza obszarem do tego wyznaczonym (gdzie nie obowiązywałyby już zasady prowadzenia handlu określone w uchwale) za zgodą zarządcy targowiska.

Odnosząc się do wskazanych wyżej naruszeń prawa należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym

zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP ustanawiają wyraźną hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa czy rozporządzenie jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Z konstytucyjnej zasady hierarchiczności aktów prawnych wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Zasadne jest więc stwierdzenie nieważności §4 ust. 1 pkt 7 we fragmencie: „bez zgody zarządcy targowiska" załącznika do uchwały.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

WOJEWODA
DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obremski