



PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Jan Nowak

Warszawa, 09.05.2023 r.

DOL.023.247.2023.WL.NP

Sz. P.
Stanisław Trociuk
Z-ca Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z 12 kwietnia 2023 r., znak: VII.501.92.2019.KSZ, dotyczące prośby o przekazanie stanowiska organu właściwego w sprawie ochrony danych osobowych w zakresie tajemnicy korespondencji kierowanej do radnych gmin na adres urzędu gminy, przedstawiam następujące informacje.

Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 572) stanowią, że radny jest członkiem organu, jakim jest rada gminy (art. 11a ust. 1 pkt 1). Przepisy te określają również zadania gminy i rady gminy oraz funkcjonowanie radnych. Z brzmienia tych przepisów należy wywodzić, że obowiązki radnych są ściśle związane z zadaniami i właściwością rad gmin, których radni są członkami. Aby skutecznie wykonywać swoje obowiązki radni utrzymują stałą więź z mieszkańcami, co oznacza, że m.in. przyjmują zgłaszane przez nich postulaty, o czym stanowi art. 23 ustawy. Stały kontakt z mieszkańcami sprawia, że kierowana do radnych za pośrednictwem urzędów gmin korespondencja, co do zasady, jest związana z ich funkcją oraz ich działalnością, a radni nie są pracownikami urzędu gmin (art. 24a ust. 1 ustawy). Oznacza to, że radni wchodzący w skład organu stanowiącego i kontrolnego gminy pełnią szczególną rolę, dlatego też kierowana do nich korespondencja powinna być przekazywana na określonych zasadach, tak aby nie naruszać istoty sprawowanego przez nich mandatu.

Zasadniczą kwestię w przedmiotowej sprawie stanowi sposób postępowania z dokumentacją wpływającą do urzędu gminy, która jest w taki sposób adresowana.

Korespondencja ta może wskazywać jako adresatów konkretnych radnych w rozumieniu pełnionych przez nich funkcji, a nie osoby prywatne. Jeżeli korespondencja ta zawiera adresy właściwych urzędów gmin, to jej pracownicy zobowiązani są do jej rejestracji. Powyższe wynika wprost z instrukcji kancelaryjnej, która stanowi załącznik do rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. nr 27, poz. 140). Rozporządzenie to ma zastosowanie m.in. do organów gminy, co wynika wprost z ustawowego upoważnienia z art. 6 ust. 2b ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2018 r. poz. 398) oraz z § 1 ust. 1 rozporządzenia. Załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia stanowi wykaz akt dla organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki. W wykazie tym ustawodawca przewidział kategorię pism dotyczących „Wnioski i postulaty mieszkańców i innych podmiotów do rady gminy oraz spotkania z mieszkańcami i innymi podmiotami”. Dodatkowo wykaz akt obejmuje również kategorię pn. „Obsługa radnych gminy”.

Przepisy ww. rozporządzenia wskazują na sposób rejestrowania określonych przesyłek, np. tych, które mają formę papierową. Instrukcja daje uprawnienie kierownikowi urzędu do wskazywania wyjątków od podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw przez określenie klas z wykazu akt, których będą one dotyczyć, oraz wskazanie, w jakim systemie będą prowadzone (§ 1 ust. 5 rozporządzenia), co ma związek z organizacją pracy urzędu. W tym miejscu warto zauważyć, że listę rodzajów przesyłek, które nie są otwierane przez punkt kancelaryjny, określa również kierownik urzędu (§16 ust. 3 § 42 ust. 3 rozporządzenia). Kierownik może zatem określić zakaz otwierania przesyłek kierowanych do radnych czy klubów radnych. Wówczas korespondencja taka powinna być rejestrowana jedynie na podstawie danych zawartych na kopercie (§16 ust. 1 pkt 2 i § 42 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia).

Również ustawa o samorządzie gminnym w art. 21a wskazuje, że „Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych”. Natomiast organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy (art. 22 ust. 1), który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2). Ponadto art. 33 ww. ustawy reguluje kwestię dotyczącą organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy. Wskazuje on wprost m.in., że „organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia” (ust. 2). Wobec powyższego przyjąć należy, że to urząd gminy ma obowiązek zapewnienia obsługi organizacyjnej, prawnej i wykonywania innych zadań związanych z funkcjonowaniem rady gminy, a zatem i samego radnego w zakresie wykonywania przez niego mandatu. Powinno to znaleźć stosowne odzwierciedlenie w zapisach statutu gminy.

Nie ulega zatem wątpliwości, że to organ władzy wykonawczej w gminie ustala sposób postępowania z korespondencją, procedury archiwizacji i jest również odpowiedzialny za przechowywanie tej dokumentacji, a także przekazywanie jej do

archiwum państwowego. Tak więc administrator, który jest odpowiedzialny za ukształtowanie systemu rejestracji korespondencji w danej jednostce opracowując sposób postępowania z nią i dokonując analizy ryzyka w tym zakresie musi wziąć pod rozwagę obowiązujące przepisy. Oznacza to, że muszą być stworzone odpowiednie procedury dotyczące obiegu korespondencji tak, aby działać z poszanowaniem przepisów prawa i jednocześnie nie naruszać kompetencji innych autonomicznie działających organów, np. rady gminy.

Biorąc jednak pod uwagę zasady przetwarzania danych osobowych, w szczególności zasadę przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679)¹ dobrym rozwiązaniem byłoby określenie sposobu postępowania z korespondencją kierowaną do radnych w statucie gminy, tak aby osoby które kierują taką korespondencją mogły wcześniej zapoznać się z informacją, czy aby na pewno ich pismo trafi bezpośrednio do wskazanego radnego. Jednocześnie stanowiłoby to ułatwienie dla pracowników gmin, którzy zajmują się obiegiem korespondencji.

W sytuacji, jeżeli obecnie obowiązujące przepisy dotyczące instrukcji kancelaryjnej wymagają - w ocenie Pana Rzecznika oraz radnych, którzy zgłaszają swoje zastrzeżenia - ponownej analizy i zmiany w powyższym zakresie, to należy wszelkie wątpliwości kierować do twórców tych przepisów. Pytania należy także kierować do archiwów państwowych w sytuacji zaistnienia wątpliwości w obszarze stosowania przepisów ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

Z wyrazami szacunku,

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
Jan Nowak
/-podpisano elektronicznie-/

¹ Dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą ("zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość").