



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 maja 2022 r.

WNP-I.4131.121.2022.KS

Rada Gminy Iłów

ul. Płocka 2

96-520 Iłów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 247/LIII/2022 Rady Gminy Iłów z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia rodzajów, warunków i sposobu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolu i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Iłów w zakresie ustaleń: § 7 pkt 3, § 12 oraz § 14 Regulaminu Funduszu Zdrowotnego, stanowiącego Załącznik Nr 1 do ww. uchwały oraz Załącznika Nr 1 do Regulaminu Funduszu Zdrowotnego pn. „Wniosek o przyznanie pomocy zdrowotnej” w zakresie wymogu podania przez wnioskodawcę numeru PESEL, numeru telefonu kontaktowego oraz adresu e-mail, a także konieczności przedłożenia oświadczenia w zakresie średniego miesięcznego dochodu brutto w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Iłów podjęła uchwałę Nr 247/LIII/2022 w sprawie określenia rodzajów, warunków i sposobu przyznawania świadczeń w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolu i szkołach, dla których organem prowadzącym jest Gmina Iłów.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Wojewody Mazowieckiego w dniu 9 maja 2022 r.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 72 ust. 1 i 4 oraz art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762).

Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczają corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz określają rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania.

W § 7 pkt 3 Załącznika Nr 1 do ww. uchwały Rada Gminy Iłów postanowiła, że: *„Wysokość przyznanej pomocy zdrowotnej uzależniona jest od sytuacji materialnej rodziny nauczyciela”*.

Z kolei we wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej (Załącznik Nr 1 do Regulaminu Funduszu Zdrowotnego) Rada Gminy wprowadziła oświadczenie, w którym zobowiązała wnioskodawcę do podania danych dotyczących średniego miesięcznego dochodu brutto w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku.

„W judykaturze przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia. Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło”. (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Go 271/18).

W tym miejscu należy podkreślić, że powyżej wskazane regulacje zostały podjęte bez podstawy prawnej. Przepis delegujący do wydania aktu nie przewiduje możliwości uzależnienia wysokości pomocy zdrowotnej dla nauczycieli od wysokości dochodu w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego, jak również nie uprawnia prawodawcy lokalnego do żądania od wnioskodawcy informacji w zakresie przypadającego na członka rodziny dochodu.

Żądanie danych w powyższym zakresie jest ponadto sprzeczne z regulacjami prawa wspólnotowego.

Należy wskazać, że w dniu 24 maja 2016 r. weszło w życie rozporządzenie 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 (Dz. U. UE. L z 2016 r. 119.1), zwanego dalej „*RODO*”. Wejście w życie przepisów unijnych determinuje zatem zakres i podstawy przetwarzania danych osobowych osób fizycznych.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 RODO przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c i e, musi być określona: w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 powołanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: *„Zabrania się przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby”*. W myśl natomiast art. 9 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady *„Dane osobowe, o których mowa w ust. 1, mogą być przetwarzane do celów, o których*

mowa w ust. 2 lit. h), jeżeli są przetwarzane przez - lub na odpowiedzialność - pracownika podlegającego obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej na mocy prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, lub przepisów ustanowionych przez właściwe organy krajowe lub przez inną osobę również podlegającą obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej na mocy prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, lub przepisów ustanowionych przez właściwe organy krajowe”.

W ocenie organu nadzoru żądanie wskazania wysokości dochodu wnioskodawcy oraz członków jego rodziny jest zbyt daleko idące, co skutkuje wprost naruszeniem wskazanych powyżej przepisów RODO.

Ponadto należy wskazać, że ustawodawca w żadnym przepisie prawa nie upoważnił rady do określenia w uchwale obligatoryjnego wzoru wniosku o przyznanie pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, a także jego zawartości poprzez wskazanie w kolejnych punktach kategorii informacji wymaganych od wnioskodawcy. Zatem regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 72 ust. 1 i ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela.

Jednakże, gdyby przyjąć, że wzór wniosku określony przez Radę Gminy Iłów uchwałą 247/LIII/2022 stanowi element informacyjny, to należałoby wskazać, że zakres żądanych w nim danych, narusza zasadę niezbędności w odniesieniu do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi, co stanowi naruszenie powyższej wskazanego art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO. Rada Gminy Iłów, w ramach ukształtowania ww. wzoru wniosku uznała bowiem konieczność pozyskania następujących danych: numeru PESEL, numeru telefonu kontaktowego oraz adresu e-mail wnioskodawcy.

Numer PESEL jest krajowym numerem identyfikacyjnym, który powinien podlegać szczególnej ochronie (art. 87 RODO). Jego używanie na potrzeby oznaczenia strony postępowania administracyjnego jest nadmiarowe i niezgodne z zasadą minimalizacji danych wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c RODO, zgodnie z którą dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”). Jeśli natomiast podanie numeru PESEL wynika wprost z przepisów prawa, wówczas spełniona jest przesłanka legalizująca jego przetwarzanie, określona w art. 6 ust. 1 lit. c RODO (przetwarzanie danych jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze). Przykładem może być zamieszczanie numeru PESEL w tytule wykonawczym w przypadku prowadzenia przez organ administracji postępowania egzekucyjnego. Stanowi

o tym art. 27 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479). Zatem dopiero na etapie prowadzonego postępowania egzekucyjnego uzasadnione jest wskazanie numeru PESEL strony postępowania.

Zatem obowiązek podania numeru PESEL wnioskodawcy nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy. O ile Rada Gminy mogłaby żądać od wnioskodawcy imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania, to nie można uznać za niezbędne żądania danych w zakresie numeru PESEL. Tym samym, Rada Gminy poprzez przyjęty wzór wniosków nałożyła na mieszkańców swojej Gminy dodatkowy, nieprzewidziany ustawą warunek, od którego uzależniła prawo do przyznania pomocy zdrowotnej dla nauczycieli.

Również, w ocenie organu nadzoru, wymóg podania numeru telefonu oraz adresu e-mail pośrednio zobowiązuje beneficjenta pomocy zdrowotnej do ich posiadania oraz zostało dokonane bez podstawy prawnej. Kryterium takiego zróżnicowania należy ocenić jako niezgodne z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą sprawiedliwości społecznej nakazującą, by zróżnicowanie poszczególnych osób pozostawało w odpowiedniej relacji do dzielących je różnic (wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK 2257/14; wyrok NSA z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1418/13). Wprowadzanie zróżnicowania jest dopuszczalne tylko gdy jest uzasadnione, to znaczy gdy pozostaje w związku bezpośrednim z celem przepisów, wagą interesu, dla którego zróżnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych oraz nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94; wyrok TK z dnia 6 grudnia 1997 r., K 8/97; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99 – tak w wyroku NSA z dnia 8 października 2013 r., I OSK 1418/13). Taki przypadek nie zachodzi jednak w przedmiotowej sprawie – brak jest obiektywnego kryterium prawnie uzasadniającego odmienne traktowanie osób posiadających numer telefonu czy adresu e-mail oraz osób, które ich nie posiadają.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe jej postanowienia nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i jest obowiązana do kompleksowego wypełniania delegacji. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Iłów, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/