



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 września 2022 r.

WNP-I.4131.231.2022.DK

Rada Miejska w Konstancinie-Jeziornie
ul. Piaseczyńska 77
05-520 Konstancin – Jeziorna

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 555/VIII/44/2022 Rady Miejskiej w Konstancinie – Jeziornie z dnia 7 września 2022r. *w sprawie uchwalenia regulaminu Klubu „Senior +” w Konstancinie – Jeziornie, w zakresie ustaleń:*

- § 3 ust. 3 pkt 1 i 4 Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie,
- § 5 ust. 3 pkt 7 i pkt 8 w odniesieniu do sformułowania *„zakazu picia alkoholu”* Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie,
- § 6 ust. 5 i ust. 6 Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie,
- załącznika Nr 1 do Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie pn. *„Deklaracja uczestnictwa w Klubie Senior + w Konstancinie Jeziornie”*,
- załącznika Nr 4 do Regulaminu Klubu „Senior+ w Konstancinie – Jeziornie pn. *„Zaświadczenie lekarskie”*,
- załącznika Nr 5 do Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie pn. *„Zezwolenie na rozpowszechnianie wizerunku”* w zakresie, w jakim obliguje do zrzeczenia się roszczeń w związku z rozpowszechnianiem wizerunku w materiałach promocyjnych i informacyjnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 września 2022 r. Rada Miejska w Konstancinie – Jeziornie podjęła uchwałę Nr 555/VIII/44/2022 w sprawie uchwalenia regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.).

Warto w tym miejscu przytoczyć przepisy ustawy o pomocy społecznej, stanowiące podstawę podjęcia inkryminowanej uchwały.

Według art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki.

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

Warto również przywołać poglądy orzecznictwa sądowego dotyczące wykładni przepisów ustawy o pomocy społecznej, stanowiących podstawę prawną inkryminowanej uchwały.

„Delegacja wyrażona w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera żadnych wytycznych wskazujących na czynniki, czy kryteria, które powinny być uregulowane, uwzględnione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalający szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności. Uchwała rady gminy lub powiatu powinna tak kształtować zasady odpłatności by uwzględniały one zakres świadczonych usług i ich koszty.

Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić wyłącznie szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności(...). Ustawodawca kształtuje zatem uprawnienie rady do ustanowienia określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot kierujący do ośrodka wsparcia. Stawkę dzienną lub miesięczną ustala podmiot prowadzący schronisko. Kwota dobowego kosztu pobytu osoby jest ustalana na podstawie kalkulacji dokonywanej przez podmiot prowadzący, a stawki dzienne za pobyt w schronisku dla bezdomnych są zróżnicowane, a różnica w kosztach pobytu wynika z kalkulacji wskazanej przez podmiot prowadzący. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że normy kompetencyjne – w tym przypadku art. 97 ust. 5 ustawy – powinny być interpretowane w sposób ścisły; przyjmuje się zakaz domniemania

kompetencji. Stąd nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać w granicach upoważnienia.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 marca 2020 r. IV SA/Wr 34/20).

Jak wynika z § 3 ust. 3 pkt 1 i 4 Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie, stanowiącego załącznik do ww. uchwały:

„3.uczestnictwo w Klubie Seniora wymaga złożenia wszystkich niżej wymienionych dokumentów:

- 1) deklaracji uczestnictwa w Klubie Seniora w Konstancinie-Jeziornie, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszego Regulaminu;*
- 4) zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań do uczestnictwa w zajęciach ruchowych i sportowo-rekreacyjnych, jeżeli senior/seniorka chce w nich uczestniczyć, stanowiące załącznik nr 4 do niniejszego Regulaminu.”.*

Po pierwsze, Rada Miejska przekroczyła delegację ustawową, albowiem żądanie podania danych wskazanych w załączniku nr 1 jest nadmiarowe, o czym w dalszej części rozstrzygnięcia. Ponadto brak podstaw prawnych do żądania zaświadczenia lekarskiego w celu ustalenia braku przeciwwskazań do uczestniczenia w zajęciach organizowanych przez Klub Senior+.

Należy zauważyć, że rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie trybu i sposobu orzekania o czasowej niezdolności do pracy, wystawiania zaświadczenia lekarskiego oraz trybu i sposobu sprostowania błędów w zaświadczeniu lekarskim (Dz. U. poz. 2013), wskazuje przypadki, w których wystawia się zaświadczenie lekarskie. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia, zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby, pobytu w szpitalu albo innym przedsiębiorstwie podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne albo konieczności osobistego sprawowania przez ubezpieczonego opieki nad chorym członkiem rodziny, zwane dalej „zaświadczeniem lekarskim”, wystawia się wyłącznie po przeprowadzeniu bezpośredniego badania stanu zdrowia ubezpieczonego lub chorego członka rodziny.

W § 5 ust. 3 pkt 7 i 8 Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie zawarte zostały następujące regulacje prawne:

„uczestnik/uczestniczka Klubu Seniora ma obowiązek:

- 7) przestrzegania zakazu palenia tytoniu w pomieszczeniach Klubu Seniora;*

8) przestrzegania na terenie Klubu Seniora zakazu picia alkoholu, przebywania pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających.”.

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 275), zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych (...) na terenie jednostek organizacyjnych systemu oświaty, o których mowa w przepisach o systemie oświaty, oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej. Według ust. 4 tego przepisu, rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 przepisu miejsca przeznaczone do użytku publicznego, jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego.

Jak wynika z brzmienia powyższych przepisów, katalog miejsc, w których zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych został sformułowany na poziomie ustawy i ma charakter zamknięty.

Wyjątek w tym zakresie sformułowano w art. 5 ust. 4 cytowanej ustawy, jednakże kompetencja prawodawcy lokalnego nie dotyczy powielania zakazów rangi ustawowej w aktach prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, z późn. zm.) zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych:

- 1) na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich;
- 2) na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników;
- 3) w miejscach i czasie masowych zgromadzeń;
- 4) w środkach i obiektach transportu publicznego, z wyjątkiem:
 - a) wagonów restauracyjnych i bufetów w pociągach komunikacji krajowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa,
 - b) pociągów komunikacji międzynarodowej, w których dopuszcza się sprzedaż, podawanie i spożywanie:

- napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa w wagonach restauracyjnych i bufetach oraz w wagonach sypialnych i z miejscami do leżenia,
 - napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% alkoholu przy stolikach w wagonach restauracyjnych, w tym napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu tylko do posiłków,
- c) międzynarodowych portów lotniczych i samolotów komunikacji międzynarodowej,
- d) statków i portów morskich;
- 5) w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych.

Nadto zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Zabrania się także sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w ośrodkach szkoleniowych oraz zabrania się sprzedaży i podawania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w domach wypoczynkowych.

Jak wynika z treści przytoczonego przepisu katalog miejsc, w których zabrania się spożywania napojów alkoholowych został sformułowany na poziomie ustawy, a po drugie na podstawie art. 14 ust. 6 ww. ustawy, w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Przepis delegujący przewiduje uprawnienie dla prawodawcy lokalnego do wprowadzenia regulacji w powyższym zakresie odrębnym aktem prawnym, na podstawie wskazanego przepisu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a nie w drodze przyjęcia regulaminu placówki świadczącej usługi z zakresu pomocy społecznej.

Na podstawie § 6 ust. 5 Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie: *„Klub Seniora nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy, sprzęty, gotówkę lub dokumenty wniesione przez uczestnika do placówki.”*

Prawodawca lokalny z jednej strony przyjął ww. przepis z przekroczeniem delegacji ustawowej, albowiem przywołane przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przewidują możliwości wyłączenia ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej. Poza tym, zgodnie z art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360), kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Odpowiedzialność za szkodę powstaje więc z mocy samego prawa i niedopuszczalne jest jej wyłączenie lub ograniczenie na mocy aktu prawa miejscowego.

§ 6 ust. 6 Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie określa, że: „*prace wykonane przez uczestników w ramach zajęć nie stanowią ich własności i pozostają w dyspozycji Klubu Seniora.*”.

Przepis wykracza poza delegację ustawową, co więcej brak podstaw do przejmowania własności rzeczy w drodze aktu prawa miejscowego. Jest to kwestia prawa cywilnego i podlega reżimowi przepisów cywilnoprawnych.

Przechodząc do analizy załączników do Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie, wskazać należy, co następuje:

W przyjętym w załączniku Nr 1 do Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie” pn. „*Deklaracja uczestnictwa w Klubie Senior+ w Konstancinie Jeziornie*” Rada Miejska wprowadziła, jako obowiązkowe, podanie następujących danych: płeć, PESEL, numer telefonu kontaktowego, adres email, wykształcenie, niepełnosprawność oraz podstawowe źródło utrzymania. Ponadto, w sytuacji zamiaru uczestnictwa w zajęciach ruchowo-sportowych i rekreacyjnych, uczestnik zajęć jest zobowiązany do przedłożenia zaświadczenia lekarskiego w przedmiocie braku przeciwwskazań do uczestnictwa w tych zajęciach.

W ocenie organu nadzoru żądanie podania danych w postaci: płeć, PESEL, numer telefonu kontaktowego, adres email, wykształcenie, niepełnosprawność i podstawowe źródło utrzymania, wykracza poza zakres danych, których można żądać od osób ubiegających się o przyznanie możliwości uczestnictwa w zajęciach Klubu Senior+ , przede wszystkim ze względu na to, że dane te nie są w żadnym zakresie związane z możliwością uczestnictwa w Klubie.

Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 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 (Dz. U. UE. L. z 2016 r. 119.1), zwanego dalej „*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.

W wyroku z 15 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 492/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że: „*(...) używanie numeru PESEL na potrzeby oznaczenia strony postępowania administracyjnego, w przypadku gdy brak jest przepisu wprost*

stanowiącego podstawę dla przetwarzania tej danej, jest nadmiarowe i niezgodne z zasadą minimalizacji danych wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c RODO. Zgodnie z tym przepisem, dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”). Numer PESEL, stanowi krajowy numer identyfikujący osoby fizyczne, o jakim mowa w art. 87 RODO”.

Nie ulega wątpliwości, że nr PESEL podlega szczególnej ochronie, bowiem jak wskazuje się w piśmiennictwie, prawodawca unijny wprowadził omawianą regulację, mając na uwadze fakt, iż wykorzystywanie uniwersalnych identyfikatorów osobowych może stwarzać różnego rodzaju zagrożenia w sferze ochrony danych osobowych (P. Fajgielski [w:] Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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) [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, Warszawa 2018, art. 87.).

Organ nadzoru wskazuje, że w sytuacji, gdy ustawa nie nakłada na wnioskującego obowiązku podania danych, tj.: płeć, PESEL, numer telefonu kontaktowego, adres email, wykształcenie, niepełnosprawność i podstawowe źródło utrzymania, uznać należy, że dane te nie są danymi niezbędnymi do rozpatrzenia wniosku o uczestnictwo w Klubie Senior+. Dane te wykraczają poza zakres danych, bez których nie jest możliwe rozpatrzenie wniosku. Przetwarzanie tych danych nie mieści się w tym przypadku w zakresie przesłanki niezbędności do wykonania zadania realizowanego w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. e RODO). Nie stanowią one danych niezbędnych do rozpatrzenia wniosku oraz są danymi nadmiarowymi. Niedopuszczalnym jest zatem, aby od podania tych danych osobowych, organ władzy publicznej uzależniał rozpatrzenie wniosku o możliwość uczestniczenia w Klubie Senior+.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Konstancinie – Jeziornie, określając wzór wniosku w tym zakresie, przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia.

W załączniku Nr 4 do Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie pn. „*Zaświadczenie lekarskie*”, Rada Miejska zobowiązała osobę chcącą uczestniczyć w zajęciach Ruchowych (kinezyterapii) i sportowo – rekreacyjnych prowadzonych w Klubie Senior+ do przedstawienia zaświadczenia lekarskiego, jak również wprowadziła wzór stosownego zaświadczenia.

Jak zaznaczono powyżej, brak podstaw prawnych do żądania zaświadczenia lekarskiego w tym zakresie. Poza tym, brak podstaw do tworzenia przez prawodawcę lokalnego wzorów wniosków i formularzy na okoliczność wystawiania przez lekarza zaświadczeń.

W treści załącznika Nr 5 do Regulaminu Klubu „Senior+” w Konstancinie – Jeziornie pn. *„Zezwolenie na rozpowszechnianie wizerunku”* wprowadzono wymóg zrzeczenia się jakichkolwiek roszczeń w związku z przetwarzaniem wizerunku. Przepis wprowadzono bez podstawy prawnej. Należy także zauważyć, że roszczenia związane z ewentualnym powstaniem szkody lub osiągnięciem korzyści, wynikających z publikacji wizerunku, wynikają z przepisów ustaw i brak podstaw do odgórnego żądania ich zrzeczenia.

Zgodnie z art. 24 Kodeksu cywilnego, ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny. Jeżeli skutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych.

Przepisy powyższe nie uchybiają uprawnieniom przewidzianym w innych przepisach, w szczególności w prawie autorskim oraz w prawie wynalazczym.

Na gruncie art. 83 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1062, z późn. zm.), do roszczeń w przypadku rozpowszechniania wizerunku osoby na nim przedstawionej oraz rozpowszechniania korespondencji bez wymaganego zezwolenia osoby, do której została skierowana, stosuje się odpowiednio przepis art. 78 ust. 1 tej ustawy (m.in. wydania korzyści i naprawienia szkody). Roszczeń tych nie można dochodzić po upływie dwudziestu lat od śmierci tych osób.

Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia

regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2058/11, Legalis nr 820291).

Reasumując, stwierdzenie nieważności uchwały, we wskazanej w sentencji części, uznać należy za 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/