

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 04 listopada 2021 r.

WNP-I.4131.250.2021.KS

**Rada Miejska w Serocku**

**ul. Rynek 21**

**05-140 Serock**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.   
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021r. poz. 1372, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 444/XL/2021 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 29 września 2021 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie pomocy finansowej w zakresie zmniejszenia wydatków na leki.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 września 2021 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę   
Nr 444/XL/2021 *w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie pomocy finansowej   
w zakresie zmniejszenia wydatków na leki.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 11 października 2021 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r.   
o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, z późn. zm), zwanej dalej „u.p.s.”.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy,   
w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Z kolei zgodnie z art. 110 ust. 10 u.p.s. rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje   
do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

W § 1 kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Serocku postanowiła, że:

*,,1. Określa się wzór wniosku o przyznanie pomocy finansowej w zakresie zmniejszenia wydatków na leki, o którym mowa w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Nr 237/XXV/2012 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców Miasta i Gminy Serock w brzmieniu załącznika do niniejszej uchwały”*.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Serocku podejmując uchwałę Nr 444/XL/2021 **,,określiła” nowy wzór wniosku** o przyznanie pomocy finansowej na zmniejszenie wydatków poniesionych na leki, nie wyłączając z porządku prawnego wniosku, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 237/XXV/2012 z dnia 31 lipca 2021 r. Zatem Rada Miejska nie dokonała zmiany uchwały w zakresie załącznika i tym samym na dzień dzisiejszy obowiązują obydwa wzory wniosków o przyznanie pomocy finansowej   
na zmniejszenie wydatków poniesionych na leki.

Należy podkreślić, że ,,zmianą” uchwały rady gminy jest zarówno zastąpienie określonych przepisów nowymi, jak i ich uchylenie bez wprowadzania w to miejsce żadnych nowości albo odwrotnie - dodanie całkowicie nowych zapisów.Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji - uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałę będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują nowe brzmienie.   
**Przy czym precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna podjętej uchwały** **będzie odczytywana z treści dwóch aktów - pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku   
z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Następnie należy wskazać, że uchwała będąca aktem prawa miejscowego   
jest podejmowana na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach zakreślonych przez to upoważnienie (zasada legalizmu wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP). Jest więc aktem podustawowym, o charakterze wykonawczym do ustaw,   
czy też uzupełniającym. „*Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych   
do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści,   
ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo. Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające   
do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego.* ***Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego, będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, będzie   
w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany****”* (wyrok WSA   
w Gliwicach z dnia 25 lutego 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 723/15).

Kwestionowaną uchwałę należy rozpatrywać w kontekście uchwały   
Nr 237/XXV/2012 z dnia 12 lipca 2012 r., w której Rada Miejska w Serocku przyjęła gminny program osłonowy w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców Miasta i Gminy Serock (§ 1 ww. uchwały). Celem programu jest pomoc finansowa adresowana do mieszkańców Miasta i Gminy Serock - osób przewlekle chorych   
i osób niepełnosprawnych znajdujących się w trudnej sytuacji bytowej i ponoszących wydatki na zakup leków zleconych przez lekarza. (Rozdział I pn. ,,Cel programu”).

Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. uchwały pomoc finansowa w niniejszym zakresie przysługuje przy spełnieniu następujących kryteriów:

*,,1) miesięczne wydatki na zakup leków zleconych przez lekarza osobom uprawnionym w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku przekroczyły kwotę 100zł,*

*2) dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie   
nie przekracza 200% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, określonych odpowiednio zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej”* (§ 3 ust. 2 uchwały).

Pomoc finansowa w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przyznawana jest na pisemny wniosek osoby uprawnionej, jej przedstawiciela ustawowego, opiekuna prawnego złożony w Ośrodku Pomocy Społecznej w Serocku na druku według wzoru stanowiącego załącznik do programu wraz z wymaganymi dokumentami (§ 4 ust. 2   
ww. uchwały), przy czym wniosek złożony bez wymaganych dokumentów pozostawia   
się bez rozpatrzenia (§ 4 ust. 4 pkt 1-4 ww. uchwały).

W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca w żadnym przepisie prawa   
nie upoważnił Rady Miejskiej do określenia w uchwale obligatoryjnego wzoru wniosku   
o przyznanie pomocy finansowej na zmniejszenie wydatków poniesionych na leki, a także jego zawartości poprzez wskazanie w kolejnych punktach kategorii informacji wymaganych od wnioskodawcy. Zatem regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia wynikający   
z art. 17 ust. 2 pkt. 4 u.p.s.

Jednakże, gdyby przyjąć, że wzór wniosku przyjęty przez Radę Miejską w Serocku uchwałą Nr 444/XL/2021 stanowi element informacyjny, to należałoby wskazać, że zakres żądanych danych, które mają być zawarte we wniosku o przyznanie pomocy finansowej   
na zmniejszenie wydatków poniesionych na leki 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. Rada Miejska w Serocku, w ramach ukształtowania   
ww. wzoru wniosku uznała bowiem konieczność pozyskania następujących danych: numer PESEL wnioskodawcy, a w przypadku jego braku - numer dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy (część I wniosku), imię i nazwisko oraz numer PESEL członków rodziny wspólnie gospodarujących z wnioskodawcą oraz dochód uzyskany przez poszczególnych członków rodziny wspólnie gospodarujących z wnioskodawcą (część   
III wniosku), orzeczenie o niepełnosprawności, zaświadczenie lekarskie potwierdzające długotrwałą chorobę oraz dokumenty potwierdzające uzyskiwane dochody (część   
VII wniosku).

Stwierdzić należy, że zakres danych osobowych objęty treścią powyższego wniosku,   
w zakresie podania numeru PESEL czy podania numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL oraz imion i nazwisk, a także numeru PESEL osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym   
z wnioskodawcą, wykraczają poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane. Obowiązek podania ww. danych nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy. Zatem Rada Miejska w Serocku poprzez przyjęty wzór wniosków nałożyła na mieszkańców Miasta i Gminy Serock dodatkowy, nieprzewidziany ustawą warunek, od którego uzależniła prawo do przyznania pomocy finansowej w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki.

Należy wskazać, że w dniu 24 maja 2016 r., a wiec po przyjęciu uchwały   
Nr 237/XXV/2012, 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](https://sip.lex.pl/#/document/67427626?cm=DOCUMENT) 95/46/WE (Dz. U. UE. L z 2016 r. 119.1), zwanego dalej *,,RODO*”. Zgodnie z [art. 6 ust. 1 lit. c](https://sip.lex.pl/#/document/68636690?unitId=art(6)ust(1)lit(c)&cm=DOCUMENT) i [e](https://sip.lex.pl/#/document/68636690?unitId=art(6)ust(1)lit(e)&cm=DOCUMENT) oraz [ust. 3](https://sip.lex.pl/#/document/68636690?unitId=art(6)ust(3)&cm=DOCUMENT) 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.

Wejście w życie przepisów unijnych determinuje zatem zakres i podstawę przetwarzania danych w sposób znacząco odmienny od stanu prawnego obowiązującego   
|w dacie przyjęcia uchwały Nr 237/XXV/2012.

Numer PESEL jest krajowym numerem identyfikacyjnym, który powinien podlegać szczególnej ochronie ([art. 87](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgm2tsnrrguytsltqmfyc4mzuhaztkmbzhe) 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](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgm2tsnrrguytsltqmfyc4mzuhaztimrvgy) 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](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgm2tsnrrguytsltqmfyc4mzuhaztimrwgy) RODO (przetwarzanie danych jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze). Przykładem może być zamieszczania numeru PESEL w tytule wykonawczym w przypadku prowadzenia przez organ administracji postępowania egzekucyjnego. Stanowi o tym [art. 27 § 1 pkt 2](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgm4tcojoobqxalrrgezdmnjxgayq) ustawy z dnia 17 czerwca   
1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427, z późn. zm.). Zatem dopiero na etapie prowadzonego postępowania egzekucyjnego uzasadnione jest wskazanie numeru PESEL strony postępowania.

W świetle powyższego należy uznać, że opisany wyżej zakres żądanych danych, które zawarte mają być we wniosku naruszają 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. O ile Rada Miejska mogłaby żądać od wnioskodawcy (mieszkańca Miasta i Gminy Serock) imienia i nazwiska oraz adresu zamieszkania, to nie można uznać   
za niezbędne żądania danych w zakresie numeru PESEL, a w przypadku jego braku - numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy, czy imion i nazwisk oraz numerów PESEL członków rodziny wspólnie gospodarujących z wnioskodawcą.

W podobnym duchu należy zasygnalizować wadliwość umieszczenia we wzorze wniosku o przyznanie pomocy finansowej na zmniejszenie wydatków poniesionych na leki wymogu załączenia do niego orzeczenia o niepełnosprawności oraz zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego długotrwałą chorobę wnioskodawcy (część VII pkt 3 wniosku   
pn. ,,Oświadczenia”). Zamieszczenie w ww. wniosku warunku załączenia wskazanych powyżej dokumentów wykracza poza granice przyznanych przez ustawodawcę kompetencji. W ocenie organu nadzoru, wymóg ten nie może stać się warunkiem przyznania pomocy finansowej   
w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki, bowiem dane o stanie zdrowia osoby fizycznej są na mocy art. 47 i 51 ust. 1, 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, szczególnie chronione. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1 RODO 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. Kategoria danych dotyczących zdrowia należy do kategorii danych zwanymi ,,danymi wrażliwymi”, a wymóg załączenia do wniosku orzeczenia o niepełnosprawności,   
czy zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego długotrwałą chorobę zawierające dane osobowe o zdrowiu psychicznym i fizycznym, wymaga uzyskania zgody wnioskodawcy oraz musi wynikać wprost z przepisów u.p.s. i co najistotniejsze - nie może być warunkiem ustalonym jedynie na podstawie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto Rada Miejska w Serocku wprowadziła w niniejszym wniosku konieczność wyszczególnienia przez członków rodziny wspólnie gospodarujących z wnioskodawcą dochodu uzyskanego za miesiąc poprzedzający złożenie wniosku, podczas gdy ustawodawca wymaga , aby określić, zgodnie z art. 8 u.p.s., tylko łączną wysokość dochodów osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, bez podania dochodu osiąganego przez poszczególnych członków rodziny wspólnie gospodarujących z wnioskodawcą. Wobec powyższego, brak jest podstawy prawnej do żądania danych dotyczących wysokości dochodów, a także dokumentów potwierdzających dochody uzyskiwane przez poszczególne osoby.

Ponadto żądanie tego typu informacji, jako obligatoryjnych, wykracza poza dane, których można żądać od ww. osób, w szczególności z uwagi na fakt, że dane te nie są w żadnym zakresie powiązane z kryteriami przyznawania pomocy finansowej w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki. Jedynym kryterium, jak wspomniano powyższej,   
jest przekroczenie kwoty 100 zł miesięczne na wydatki na zakup leków w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku oraz kryterium dochodowe wnioskodawcy lub na osobę   
w rodzinie.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Serocku, w całości, 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 z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/