



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 kwietnia 2024 r.

WNP-I.4131.75.2024

Rada Gminy Jabłonna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688), zwanej dalej: „u.s.g.”

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/684/2024 Rady Gminy Jabłonna z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców gminy Jabłonna na rok 2024, w części, tj. w odniesieniu do:

- ustaleń załącznika Nr 1 do uchwały zawartych w § 2 ust. 6 w odniesieniu do sformułowania: „na druku według wzoru stanowiącego załącznik do Programu”, ust. 7 pkt 2 – 5, ust. 8;
- załącznika Nr 1 do Programu, tj. wzoru wniosku o przyznanie pomocy finansowej na zmniejszenie wydatków poniesionych na leki.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 25 marca 2024 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr LX/684/2024 Rady Gminy Jabłonna z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców gminy Jabłonna na rok 2024.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało skierowanie do Rady Gminy Jabłonna zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego w dniu 8 kwietnia 2024 r. znak: WNP-I.4131.75.2024.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Jako podstawę kwestionowanej uchwały Rada Gminy wskazała, m. in. art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, 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 rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Zgodnie zaś 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.

Analizując treść przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jej ustalenia w sposób istotny naruszają art. 17 ust. 2 pkt 4 u.p.s. oraz art. 5 ust. 1 lit. c, 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, zwanego dalej „rozporządzeniem RODO”.

W § 2 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy Jabłonna postanowiła, że:

„6. Pomoc finansowa w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na zakup leków przyznawana jest na pisemny wniosek osoby uprawnionej, jej przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego złożony w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Jabłonie na druku według wzoru stanowiącego załącznik do Programu.”.

Ponadto w § 2 ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

„7. Do wniosku należy dołączyć:

- 1) dokumenty potwierdzające wysokość dochodu osoby uprawnionej, a w przypadku osoby w rodzinie potwierdzające wysokość dochodu wszystkich członków rodziny – sposób ustalania i dokumentowania dochodu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;*
- 2) w przypadku osób przewlekle chorych – zaświadczenie lekarskie potwierdzające chorobę przewlekłą (ważne 6 miesięcy od daty wydania);*
- 3) w przypadku osób z niepełnosprawnością – ważne orzeczenie o zakwalifikowaniu do jednego z trzech stopni niepełnosprawności lub orzeczenie o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy albo orzeczenie o niepełnosprawności – orzeczenie dołączone do pierwszego wniosku o przyznanie pomocy finansowej będzie uwzględnione również przy następnych wnioskach do upływu okresu jego ważności;*
- 4) oryginał faktury wystawionej przez aptekę, obejmującej jedynie leki wydane na podstawie recepty zawierającej: dane osoby, na rzecz której nastąpiła realizacja recepty, nazwę wydanego leku, jego cenę i ogólną kwotę do zapłaty;*

5) kserokopię recepty wystawionej na nazwisko osoby uprawnionej obejmującej leki wymienione na fakturze.”.

Jak wynika z § 2 ust. 9 załącznika Nr 1 do uchwały wniosek złożony bez wymaganych załączników pozostawia się bez rozpatrzenia.

Ustawodawca w żadnym przepisie prawa nie upoważnił Rady Gminy 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 i dokumentów wymaganych od wnioskodawcy. Zatem regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 17 ust. 2 pkt. 4 u.p.s.

Gdyby jednak uznać, że wzór wniosku przyjęty uchwałą Nr LX/684/2024 Rady Gminy Jabłonna z dnia 25 marca 2024 r. ma charakter informacyjny, to należy wskazać, iż zakres żądanych w tym wniosku danych jest nadmiarowy i narusza zasadę niezbędności w odniesieniu do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, jak również do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Rada Gminy Jabłonna, w ramach ukształtowania kwestionowaną uchwałą wzoru wniosku o przyznanie pomocy finansowej na zmniejszenie wydatków poniesionych na leki, uznała, iż danymi niezbędnymi do tej pomocy finansowej są: numer PESEL wnioskodawcy, a w przypadku braku nr PESEL numer dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy (część I wniosku), imiona i nazwiska oraz numer PESEL członków rodziny wspólnie gospodarujących z wnioskodawcą, jak również wysokość dochodu uzyskanego za miesiąc poprzedzający złożenie wniosku (część III wniosku). Ponadto Rada Gminy postanowiła, że do wniosku należy dołączyć orzeczenie o niepełnosprawności, zaświadczenie lekarskie potwierdzające długotrwałą chorobę, kopie recept(y), dokumenty potwierdzające uzyskiwane dochody.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że zakres danych żądanych we wniosku o przyznanie pomocy finansowej na zmniejszenie wydatków poniesionych na leki (numer PESEL lub numer dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL, imiona i nazwiska, a także numer PESEL osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym z wnioskodawcą) wykracza 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 Gminy Jabłonna poprzez przyjęty wzór wniosków nałożyła na mieszkańców Gminy Jabłonna dodatkowy, nieprzewidziany ustawą warunek, od którego uzależniła prawo do przyznania pomocy finansowej w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki.

Odnosząc się do numeru PESEL, wskazać należy, iż jest on krajowym numerem identyfikacyjnym, który powinien podlegać szczególnej ochronie (art. 87 rozporządzenia RODO).

Organ nadzoru zaznacza, iż używanie numeru PESEL na potrzeby oznaczenia strony postępowania administracyjnego, w przypadku, gdy brak przepisu wprost stanowiącego podstawę dla przetwarzania tej danej, jest niezgodne z zasadą minimalizacji danych wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO. Obowiązek podania kwestionowanych danych pozostaje w sprzeczności ze wskazaną zasadą. Zbierane dane osobowe muszą być bowiem adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są one przetwarzane (tzw. „minimalizacja danych”). W przedmiotowej sprawie, jak wskazano wyżej, warunek ten nie jest spełniony.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 rozporządzenia 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. 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 wprost art. 27 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2023 r. poz. 2505, z późn. zm.).

W świetle powyższego należy uznać, że opisany wyżej zakres żądanych danych, które zawarte mają być we wniosku, 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. 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, a w przypadku jego braku numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy, czy też imion i nazwisk oraz numerów PESEL członków rodziny wspólnie gospodarujących z wnioskodawcą.

Za wadliwe uznać należy postanowienia Programu zawarte w § 2 ust. 7 pkt 2 – 5, na mocy których do wniosku o przyznanie pomocy finansowej na zmniejszenie wydatków poniesionych na leki należy dołączyć:

„2) w przypadku osób przewlekle chorych – zaświadczenie lekarskie potwierdzające chorobę przewlekłą (ważne 6 miesięcy od daty wydania);

3) w przypadku osób z niepełnosprawnością – ważne orzeczenie o zakwalifikowaniu do jednego z trzech stopni niepełnosprawności lub orzeczenie o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy albo orzeczenie o niepełnosprawności – orzeczenie dołączone do pierwszego wniosku o przyznanie pomocy finansowej będzie uwzględnione również przy następnych wnioskach do upływu okresu jego ważności;

4) oryginał faktury wystawionej przez aptekę, obejmującej jedynie leki wydane na podstawie recepty zawierającej: dane osoby, na rzecz której nastąpiła realizacja recepty, nazwę wydanego leku, jego cenę i ogólną kwotę do zapłaty;

5) kserokopię recepty wystawionej na nazwisko osoby uprawnionej obejmującej leki wymienione na fakturze.”.

Konsekwentnie, za wadliwe uznać należy ustalenie wymogu załączenia do wniosku: orzeczenia o niepełnosprawności oraz zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego długotrwałą chorobę wnioskodawcy oraz kopii recepty. Organ nadzoru wskazuje, iż wprowadzenie w drodze uchwały warunku załączenia do wniosku 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, gdyż 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. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia RODO zabronione jest przetwarzanie danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzanie danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby. Dane dotyczące zdrowia należą do kategorii tzw. „danych wrażliwych”. Dane wrażliwe w przeciwieństwie do zwykłych danych, które pozwalają na identyfikację konkretnych osób, dotyczą strefy prywatności, a nawet intymności człowieka i wymagają szczególnej ochrony. Wymóg załączenia do wniosku orzeczenia o niepełnosprawności czy zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego długotrwałą chorobę, tj. dokumentów zawierających

dane dotyczące zdrowia fizycznego i psychicznego wnioskodawcy, winien wynikać wprost z u.p.s. i tym samym nie może być warunkiem ustalonym wyłącznie w drodze uchwały Rady Gminy.

Za niezgodne z prawem uznać również należy § 2 ust. 8 Programu, w którym Rada Gminy postanowiła, że „*8. W przypadku wydania leku zamiennego lub recepturowego dołączone do wniosku faktura lub kserokopia recepty powinna być uzupełniona adnotacją apteki potwierdzającą ten fakt.*”. W ocenie organu nadzoru żaden z obowiązujących przepisów, a w szczególności żaden przepis przywołany w podstawie prawnej uchwały nie stanowi delegacji dla organu stanowiącego gminy do podjęcia uchwały, której postanowienia nakładają na pracowników aptek obowiązek potwierdzenia wydania leku zamiennego. Przepisy u.p.s. wskazane w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały zostały bowiem przewidziane do podejmowania innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenia i realizacji programów osłonowych oraz do opracowania i kierowania do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej. Żaden przepis nie przewiduje upoważnienia dla Rady Gminy do nakładania na apteki, w sposób nieuprawniony, nieprzewidzianego w tych przepisach obowiązku.

Ponadto Rada Gminy Jabłonna wprowadziła w załączniku Nr 1 do Programu jako obligatoryjne podanie we wniosku wysokości dochodów uzyskanych przez członków rodziny wspólnie gospodarujących z wnioskodawcą za miesiąc poprzedzający złożenie wniosku (część III wniosku) oraz obowiązek załączenia do wniosku dokumentów potwierdzających uzyskiwane dochody. Tymczasem art. 6 pkt 3 u.p.s. wymaga określenia dochodu na osobę w rodzinie – dochodu rodziny podzielonego przez liczbę osób w rodzinie, co jest spójne zakresem danych określonych w § 2 ust. 4 pkt 2 Programu. Wbrew ustaleniom zawartym we wzorze wniosku u.p.s. nie przewiduje konieczności podania wysokości dochodów każdego z członków rodziny wspólnie gospodarujących z wnioskodawcą, a tym bardziej dokumentów potwierdzających wysokość tychże dochodów. Brak zatem podstaw do żądania we wniosku danych dotyczących wysokości dochodów oraz dokumentów potwierdzających dochody uzyskiwane przez poszczególne osoby wskazane we wniosku. W ocenie organu nadzoru żądanie podania we wniosku tego typu informacji jako obowiązkowych, wykracza poza dane, których nie można żądać od ww. osób, chociażby ze względu na to, iż dane te nie są w żadnym zakresie powiązane z kryteriami przyznawania pomocy finansowej w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki. Pomoc finansowa, o której mowa w § 2 ust. 4 Programu przysługuje bowiem jeżeli: „*1) miesięczne wydatki na zakup leków w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku przekroczyły kwotę 100 złotych; 2) dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 200% kryterium dochodowego osoby samotnej lub kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, określonych odpowiednio zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.*”.

Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, aby przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Z samej istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność działania organu gminy z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z ustawy. *„Materialnoprawna podstawa do działania rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi bowiem wynikać wprost z zapisów ustawy (delegacji ustawowej) (...) Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest, zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materię uregulowaną ustawą. (...)”* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 stycznia 2016 r., sygn. II SA/OI 1269/15).

Zaznaczyć należy, że uchwała będąca aktem prawa miejscowego, a z tego typu aktem mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, jest podejmowana na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach określonych 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 25 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 723/15).

Organ nadzoru wskazuje, że u.s.g. nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. Jednakże w doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101,

102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (wyroki NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z 8 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Gd 327/95). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Jabłonna w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/