



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 czerwca 2021

r.

WNP-I.4131.135.2021.KS

Rada Miejska w Serocku
ul. Rynek 1
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 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Serocku Nr 416/XXXVI/2021 z dnia 31 maja 2021 r. *w sprawie określenia wzoru wniosku o wypłatę zryczałtowanego dodatku energetycznego w części dotyczącej wymogu podania numeru PESEL oraz numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL (część I pn. „Dane wnioskodawcy”).*

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 31 maja 2021 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 416/XXXVI/2021 *w sprawie określenia wzoru wniosku o wypłatę zryczałtowanego dodatku energetycznego.*

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 czerwca 2021 r.

Podstawę prawną skarżonej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5d ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716), zwanej dalej „u.p.e.”

W myśl art. 5d ust. 2 u.p.e. rada gminy określa, w drodze uchwały, wzór wniosku o wypłatę dodatku energetycznego.

Rada Miejska w Serocku określiła przedmiotowy wniosek w załączniku do kwestionowanej uchwały pn. *„Wniosek o wypłatę zryczałtowanego dodatku energetycznego”*.

Należy wskazać, że uchwała będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi akt prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. 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 dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11). Wobec powyższego, postanowienia uchwały stanowiącej realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Organ nadzoru analizując treść uchwały, a w szczególności załącznik do niej, uznał za wadliwe wprowadzenie w części I wzoru wniosku wymogu wskazania numeru PESEL oraz podania numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL, uzależniając od podania tych danych wypłatę świadczenia. Wprost zostało to potwierdzone w pkt 7 „*Klauzuli informacyjnej o przetwarzaniu danych osobowych*” o treści: „*podanie przez Pana/Panią danych osobowych jest dobrowolne, ale konieczne dla celów związanych z ustaleniem uprawnienia do dodatku energetycznego*”. Tymczasem brak przepisu prawnego, który stanowiłby podstawę do takiego żądania. Żaden przepis prawa nie daje wprost uprawnienia dla organu dla pozyskania danych w powyższym zakresie.

Zgodnie z art. 3 pkt 13c w związku z art. 5c u.p.e. odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej przysługuje zryczałtowany dodatek energetyczny, przy czym przez odbiorcę wrażliwego energii elektrycznej rozumie się osobę, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2133 oraz z 2021 r. poz. 11), która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej. Zgodnie z art. 5c ust. 2-3 u.p.e., dodatek energetyczny wynosi rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, ogłaszanej na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. d u.p.e., zaś wysokość limitu wynosi:

- 1) 900 kWh w roku kalendarzowym - dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną;
- 2) 1250 kWh w roku kalendarzowym - dla gospodarstwa domowego składającego się z 2 do 4 osób;
- 3) 1500 kWh w roku kalendarzowym - dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej 5 osób.

Stosownie do art. 5e u.p.e. dodatek energetyczny wypłaca się odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej do dnia 10 każdego miesiąca z góry, z wyjątkiem miesiąca stycznia, w którym dodatek energetyczny wypłaca się do dnia 30 stycznia danego roku. Dodatek energetyczny wynosi miesięcznie 1/12 kwoty rocznej dodatku energetycznego ogłaszanej przez ministra właściwego do spraw energii, na podstawie art. 5c ust. 4 u.p.c. Należy wskazać, że zgodnie z art. 5f ust. 1 u.p.e., wypłata dodatku energetycznego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, a dodatek energetyczny wypłacają gminy.

Właściwą formą dla przyznania dodatku energetycznego jest decyzja administracyjna, wydawana w trybie wnioskowym. Wniosek powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu administracyjnym, a więc zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom wynikającym z przepisów szczególnych.

Zatem zgodnie z art. 5c-5e u.p.e. konieczne jest wyłącznie ustalenie statusu odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej oraz liczby osób w gospodarstwie domowym, od czego uzależniona jest wysokość dodatku energetycznego.

Stwierdzić należy, że zakres danych osobowych objęty treścią powyższego przepisu, w zakresie podania numeru PESEL oraz podania numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL 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 Miejska w Serocku poprzez przyjęty wzór wniosku nałożyła na mieszkańców dodatkowy, nieprzewidziany ustawą warunek, od którego uzależniła prawo do przyznania dodatku energetycznego lub jego wypłatę.

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) 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. c 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 zapewnijące 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.

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 zamieszczenia 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 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 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. Nie można uznać za niezbędne żądania danych dotyczących wnioskodawcy w zakresie numeru PESEL lub numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL.

W wyroku z dnia 14 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 492/20 WSA w Warszawie jednoznacznie stwierdził, że: *„Także „numer telefonu lub maila wnioskodawcy” nie stanowi danych niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o przyznanie dodatku energetycznego i tak jak numer PESEL stanowią dane nadmiarowe. W tej sytuacji, co także trafnie zauważył Wojewoda (...), niedopuszczalne jest, aby od podania tych trzech danych osobowych organ władzy publicznej uzależnił rozpatrzenie wniosku o przyznanie dodatku energetycznego. Niewątpliwie Rada (...) ustalając wzór wniosku w tym zakresie przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia.(...)(art. 6 ust. 1a w zw. z art. 4 pkt 11 RODO)”*.

Również podanie numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL nie wynika wprost z przepisów prawa. Jak wskazano powyższej, Rada Miejska uzależniła również wypłatę świadczenia od wskazania dokumentu potwierdzającego tożsamość w przypadku braku numeru PESEL. W ocenie organu nadzoru weryfikacja danych zawartych we wniosku nastąpić może w oparciu o pozostałe wymienione tam dane wnioskodawcy (imię i nazwisko, adres zamieszkania). Tym samym, obowiązek podania numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku PESEL, nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy. Na marginesie wypada dodać, że dane dotyczące wnioskodawcy gmina już posiada i weryfikowała - z tytułu odrębnego i uprzedniego prowadzenia postępowania o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Uprawnienie do otrzymywania dodatku mieszkaniowego stanowi zaś, jak wskazano wyżej, warunek sine qua non uznania za odbiorcę wrażliwego energii elektrycznej.

W nawiązaniu do powyższego należy stwierdzić, że wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wynikających z upoważnienia. Zatem niedopuszczalna jest realizacja upoważnienia ustawowego regulująca kwestie nie przekazane do uregulowania w upoważnieniu. Takie działanie Rady Miejskiej należy rozumieć jako działanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji, wobec zawarcia w skarżonej

uchwale przepisów wykraczających poza delegację ustawową, powoduje konieczność przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Materiałnoprawna podstawa do działania rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi bowiem wynikać wprost z zapisów ustawy (delegacji ustawowej) i nie może być oparta na ogólnych przepisach zawartych w ustawach. 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. (...)" (por. uzasadnienie do wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/OI 1269/15).

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego 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/