



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 sierpnia 2019 r.

Poz. 5794

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.577.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/108/19 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego w części określonej w:

- pkt I załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazu „PESEL” jako sprzecznej z art. 5d ust. 2 w związku z art. 3 pkt 13c ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 5 ust. 1 lit. c 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE.L Nr 119),
- pkt I załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów: „(numer telefonu)” jako sprzecznej z art. 5d ust. 2 w związku z art. 3 pkt 13c ustawy,
- pkt II załącznika Nr 1 do uchwały jako sprzecznej z art. 5d ust. 2 w związku z art. 3 pkt 13c ustawy,
- pkt VI załącznika Nr 1 do uchwały jako sprzecznej z art. 5d ust. 2 w związku z art. 3 pkt 13c ustawy i z art. 5e ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lipca 2019 r. Rada Gminy Bobrowniki przyjęła uchwałę Nr XI/108/19 w sprawie określenia wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego, stanowiący załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5d ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lipca 2019 r.

W toku badania jej legalności organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5d ust. 1 – ust. 3 ustawy, dodatek energetyczny przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej. Do wniosku dołącza się kopię umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej. Rada gminy określa, w drodze uchwały, wzór wniosku o wypłatę dodatku energetycznego. Dane osobowe przetwarzane w zakresie niezbędnym do wypłacenia dodatku energetycznego przechowuje się przez okres nie dłuższy niż 5 lat od dnia zaprzestania wypłacania tego dodatku.

Dalej, należy wskazać, iż z treści art. 3 pkt 13c ustawy wynika, że odbiorcą wrażliwym energii elektrycznej jest osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 180 oraz z 2018 r. poz. 756, 1540 i 2529), która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej.

Z powyżej wskazanych przepisów ustawy wynika, iż organem uprawnionym do przyznania dodatku energetycznego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, do którego to miejsca jest dostarczana ww. odbiorcy energia elektryczna. Miejsce dostarczania energii elektrycznej będzie wynikało z umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym, której stroną jest odbiorca wrażliwy energii elektrycznej.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale Rada Gminy postanowiła o konieczności wpisania numeru PESEL przez wnioskodawcę składającego formularz. W ocenie organu nadzoru pkt I załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazu „PESEL” jest sprzeczny z art. 5d ust. 2 w związku z art. 3 pkt 13c ustawy oraz art. 5 ust. 1 lit. c 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE.L Nr 119). W ocenie organu nadzoru, wymóg podania numeru PESEL wnioskodawcy jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przeciw określeniu "zamieszkiwania w miejscu dostarczania energii elektrycznej", ale stanowi także ograniczenie kręgu wnioskodawców do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których wnioskodawca nie dysponuje takim numerem. Ponadto wskazać należy, że numer PESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację miejsca zamieszkania wnioskodawcy, gdyż miejsce jego zamieszkania będzie wynikać z umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym, o których mowa w art. 5d ust. 1 zd. 2 ustawy. Zresztą, numer PESEL w żaden sposób nie określa miejsca zamieszkania danej osoby. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1382 ze zm.) numer PESEL jest to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną, przy czym:

1) data urodzenia zawarta jest w pierwszych sześciu cyfrach w następującej kolejności: dwie ostatnie cyfry roku urodzenia, miesiąc urodzenia wraz z zakodowanym stuleciem urodzenia oraz dzień urodzenia;

2) stulecie urodzenia kodowane jest poprzez dodanie do liczby oznaczającej miesiąc urodzenia:

a) liczby 80 - w przypadku osób urodzonych w latach 1800-1899,

b) liczby 0 - w przypadku osób urodzonych w latach 1900-1999,

c) liczby 20 - w przypadku osób urodzonych w latach 2000-2099;

3) liczby oznaczające rok, miesiąc lub dzień, będące liczbami jednocyfrowymi, poprzedza się cyfrą "0", z zastrzeżeniem zasady określonej w pkt 2;

4) numer porządkowy osoby zawarty jest w cyfrach od siódmej do dziesiątej, przy czym ostatnia cyfra numeru porządkowego zawiera oznaczenie płci: cyfrę parzystą (w tym "0") dla kobiet, a cyfrę nieparzystą dla mężczyzn;

5) jedenasta cyfra numeru PESEL jest liczbą kontrolną umożliwiającą elektroniczną kontrolę poprawności nadanego numeru identyfikacyjnego.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecnictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 364/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności służy bowiem jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej, przy czym w jedenastocyfrowym symbolu numerycznym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, ostatnia zaś jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego (...). Nietrudno zauważyć, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. (...). (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16;

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/GI 106/17; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy stwierdzić, że zakres danych osobowych, w zakresie obowiązku podania nr PESEL wykracza poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane – w analizowanym przypadku do wypłaty dodatku energetycznego. Weryfikacja danych zawartych we wniosku nastąpić może w oparciu o pozostałe wymienione tam dane wnioskodawcy (tu: imię i nazwisko, adres zamieszkania) oraz dane, którymi organ dysponuje z urzędu. Tym samym, obowiązek podania nr PESEL, który nie jest niezbędny do załatwienia przez organ sprawy, uznać należy za sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych (adekwatności), wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit c przywołanego wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Dalej należy wskazać, iż pkt I załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów: „(numer telefonu)” jest sprzeczny z art. 5d ust. 2 w związku z art. 3 pkt 13c ustawy. Analogicznie jak w stosunku do nr PESEL wnioskodawcy, wymóg podania numeru telefonu wnioskodawcy jest nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowego, nieprzewidzianego ustawowo kryterium, które nie tylko nie służy określeniu "zamieszkiwania w miejscu dostarczania energii elektrycznej", ale stanowi także ograniczenie kręgu wnioskodawców do osób, które posiadają telefon. Weryfikacja wyżej wymienionego kryterium nastąpić może w oparciu o pozostałe dane wskazane we wniosku. Ponadto należy zauważyć, iż podanie numeru telefonu jako czynnik (ewentualnie) mogący przyspieszyć i usprawnić kontakt powinien być elementem fakultatywnym nie zaś - jak uczyniono to w przedmiotowym przypadku - częścią obligatoryjną wniosku.

Podobnie, zdaniem organu nadzoru, wymóg podania we wniosku nazwiska i imienia, stopnia pokrewieństwa oraz daty urodzenia osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym z wnioskodawcą (pkt II załącznika Nr 1 do uchwały) jest nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów, nie mających związku z weryfikacją uprawnienia do tego świadczenia. Wysokość limitu zużycia energii elektrycznej, wg której oblicza się wysokość dodatku energetycznego przysługującego odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej, zgodnie z art. 5c ustawy, uzależniona jest wyłącznie od ilości osób tworzących gospodarstwo domowe - ustawa nie wymaga, aby były to osoby spokrewnione. Wymóg podania ilości osób w gospodarstwie domowym wprowadzono w pkt I załącznika Nr 1 do uchwały. Nakładanie na wnioskodawcę obowiązku podawania imion i nazwisk, stopnia pokrewieństwa oraz dat urodzenia osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym jest nieuprawnione. Na marginesie wypada dodać, że dane dotyczące osób pozostających z wnioskodawcą we wspólnym gospodarstwie domowym Gmina już posiada - z tytułu 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 dalszej kolejności organ nadzoru ustalił, że w punkcie VI załącznika Nr 1 do uchwały Rada Gminy określiła Warunki uprawniające do uzyskania dodatku energetycznego, definiując w ppkt 1 pojęcie odbiorcy wrażliwego oraz określając w ppkt 2 terminy wypłaty dodatku energetycznego. Tymczasem materia ta unormowana została już w przepisach art. 3 pkt 13c oraz art. 5e ust. 1 ustawy. Tym samym w analizowanej części wniosku mamy do czynienia z prawnie niedopuszczalnym powtórzeniem przepisów ustawowych. Uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Na marginesie zauważyć należy również, że nieprawidłowe jest, użyte przez Radę Gminy Bobrowniki, określenie w tytule załącznika Nr 1 do uchwały: „WNIOSEK o przyznanie dodatku energetycznego”, jako że przepis art. 5d ust. 2 ustawy wyraźnie wskazuje, że rada winna w drodze uchwały przyjąć wzór wniosku o wypłatę dodatku energetycznego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XI/108/19 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak