



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2023 r.

Poz. 8095

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1086.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXV/614/23 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 28 września 2023 r. w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania oraz wysokości i rodzaju nagród Gminy Świerklaniec dla sportowców za wysokie wyniki sportowe, w całości, jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1599 ze zm.) dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. poz. 78 Nr 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2023 r. Rada Gminy Świerklaniec podjęła uchwałę Nr LXXXV/614/23 w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania oraz wysokości i rodzaju nagród Gminy Świerklaniec dla sportowców za wysokie wyniki sportowe, dalej jako: „uchwała”. Integralną część uchwały stanowią: Regulamin określający rodzaj oraz zasady i tryb przyznawania nagród dla sportowców za wysokie wyniki sportowe (Załącznik Nr 1 do uchwały) – dalej jako „Regulamin”, Wniosek o przyznanie nagrody Wójta Gminy Świerklaniec za wybitne osiągnięcia sportowe (Załącznik Nr 1 do Załącznika Nr 1 do uchwały).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 31 i art. 35 ust. 5 i 6 ustawy.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 października 2023 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Delegacja ustawowa do podjęcia przedmiotowej uchwały została zawarta w art. 31 ust. 3 ustawy, który stanowi, że: *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.*

Organ nadzoru zaznacza również, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Rada Gminy Świerklaniec nie wypełniła w całości delegacji z art. 31 ust. 3 ustawy w zakresie wymogu określenia w treści uchwały szczegółowych zasad i trybu pozbawiania nagród, o których mowa w uchwale. Z analizy treści Regulaminu wynika, że nie zawiera on żadnych postanowień dotyczących zasad i trybu pozbawienia nagrody za osiągnięte wyniki sportowe, a materia ta stanowi obligatoryjny element uchwały podjętej na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy. Należy podkreślić, że zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić wszystkie elementy zawarte w przepisie upoważniającym. Wskazany wyżej przepis ustawy jest normą o charakterze bezwzględnie obowiązującym i zawiera jednocześnie upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Uregulowania wydanej na jego podstawie uchwały powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie natomiast którejkolwiek z przesłanek w nich zawartych skutkuje nieważnością uchwały.

Ponadto uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa.

W § 4 uchwały Rada postanowiła o utracie mocy uchwał:

- Uchwały Nr LXV/436/18 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 27 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania oraz wysokości i rodzaju nagród Gminy Świerklaniec dla sportowców za wysokie wyniki sportowe,

- Uchwałą Nr XVIII/154/19 z dnia 28 października 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXV/436/18 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 27 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania oraz wysokości i rodzaju nagród Gminy Świerklaniec dla sportowców za wysokie wyniki sportowe,

- Uchwałą Nr LXVII/504/22 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 29 września 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania oraz wysokości i rodzaju nagród Gminy Świerklaniec dla sportowców za wysokie wyniki sportowe.

W ocenie organu nadzoru, uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia). Organ nadzoru zauważa przy tym, że odrębne stanowienie o utracie mocy obowiązującej uchwał zmieniających może wywoływać w adresatach norm prawnych przekonanie, że brak takiego postanowienia (np. pominięcie jednej z nowelizacji) spowodowałoby pozostawienie takiej uchwały w obrocie prawnym – i dalsze obowiązywanie zawartych w niej przepisów.

Reasumując, Rada winna ograniczyć się do postanowienia o utracie mocy uchwały pierwotnej, tu: uchwały Nr LXV/436/18 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 27 września 2018 r. w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania oraz wysokości i rodzaju nagród Gminy Świerklaniec dla sportowców za wysokie wyniki sportowe - w brzmieniu nadanym jej nowelizacją z 2019 r.

Ponadto w § 2 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że:

1. Kandydatów do przyznania nagrody zgłaszać mogą:

1) przedstawiciele zarządu lub trenerzy klubów sportowych za zgodą rodzica lub opiekuna prawnego zawodnika;

2) rodzice lub opiekunowie prawni niepełnoletnich zawodników;

3) zainteresowani pełnoletni zawodnicy.

Należy zauważyć, że nagrody, o których mowa w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, przyznawane są w formie decyzji administracyjnej, a zatem po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 i § 2 k.p.a., postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć. Stroną postępowania administracyjnego jest, zgodnie z treścią art. 28 k.p.a., każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem stroną postępowania o przyznanie stypendium, o którym mowa w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium, wyróżnienia czy nagrody jest sam zawodnik, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego (por. art. 30 § 1 i § 2 k.p.a.). Podmioty wymienione w § 2 ust. 1 Regulaminu nie mieszczą się w tym przypadku w pojęciu „strony postępowania”.

Wzór wniosku o przyznanie nagrody Wójta Gminy Świerklaniec za wybitne osiągnięcia sportowe stanowiący załącznik Nr 1 do Załącznika Nr 1 do uchwały wskazuje dane, jakie powinien przedłożyć wnioskodawca: m.in. PESEL i telefon kontaktowy. Zdaniem organu nadzoru obowiązek wskazywania numeru PESEL oraz telefonu kontaktowego kandydata nie znajduje uzasadnienia prawnego.

W ocenie organu nadzoru, wymóg podania numeru PESEL wnioskodawcy jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów, ale stanowi także ograniczenie kręgu wnioskodawców do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których wnioskodawca nie dysponuje takim numerem. Należy zauważyć, że 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 2021 r., poz. 510 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 orzecznictwem 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/Gl 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 stypendium. Weryfikacja danych zawartych we wniosku nastąpić może w oparciu o pozostałe wymienione tam dane wnioskodawcy. 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.

Analogicznie jak w stosunku do nr PESEL wnioskodawcy, numer telefonu wnioskodawcy jest nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowego, nieprzewidzianego ustawowo kryterium, ale stanowi także ograniczenie kręgu wnioskodawców do osób, które nie posiadają numeru telefonu.

Jednocześnie 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. Zatem żądanie podania numeru telefonu, jako obligatoryjnego elementu wniosku narusza zasadę niezbędności. W ocenie organu nadzoru żądanie podania ww. danych przez wnioskodawcę jest zbyt daleko idące, skutkujące wprost naruszeniem przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy. 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.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXV/614/2023 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 28 września 2023 r., należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz