



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2022 r.

Poz. 471

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.52.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/435/21 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie przyznawania nagród za wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym, w części określonej w:

- § 8 ust. 1 pkt 3 i 4 załącznika Nr 1 do uchwały - jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1133 ze zm.), dalej jako "ustawa" w zw. z art. 61 § 1 i § 2 w zw. z art. 28 i art. 30 ust. 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, dalej jako "k.p.a",

- załączniku Nr 1 do Regulaminu przyznawania nagród i wyróżnień, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie, w jakim wymaga podania numeru PESEL oraz telefonu kontaktowego kandydata - jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy w związku z art. 7 i art. 32 Konstytucji RP oraz art. 6 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. U. UE. L Nr 119), dalej jako "RODO".

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Bobrowniki ustanowiła nagrodę pieniężną i wyróżnienie Wójta Gminy Bobrowniki za osiągnięcie wysokich wyników sportowych w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym oraz określiła wysokość nagród, rodzaje wyróżnień oraz zasady i tryb ich przyznawania oraz pozbawiania (Załącznik Nr 1 do uchwały).

Delegacja ustawowa do podjęcia przedmiotowej uchwały została zawarta w art. 31 ust. 1 i 3 ustawy, który stanowi, że:

1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.

3. 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, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest 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 wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie

obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). W ramach udzielonej organowi stanowiącemu delegacji organ ten nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku *Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)*, w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Dodać także należy, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206*).

Odnosząc powyższe do treści przedmiotowej uchwały stwierdzić należy, iż uchwała ta, we wskazanej części narusza prawo w sposób istotny.

W § 8 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały Rada postanowiła, że:

1. Do złożenia wniosku o przyznanie nagrody bądź wyróżnienia uprawnieni są :

- 1) pełnoletni zawodnik;
- 2) rodzic, opiekun prawny jeżeli zawodnik jest niepełnoletni;
- 3) klub sportowy zrzeszający zawodnika;
- 4) trener.

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 § 8 ust. 1 pkt 3 i 4 Załącznika Nr 1 do uchwały nie mieszczą się w tym przypadku w pojęciu „strony postępowania”. Podgląd ten potwierdził również Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku z dnia 24 listopada 2021 r. sygn akt II GSK 1720/21, zgodnie z którym *W art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie wyraźnie określono krąg podmiotów uprawnionych do otrzymywania stypendiów sportowych. to osoby fizyczne, które osiągają wyniki sportowe. Stypendium takie przyznawane jest w drodze konkretyzacji przyznanego w uchwale uprawnienia, w formie decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu przez organ postępowania w tym przedmiocie. Nie ulega wątpliwości, że podmiotem legitymowanym do żądania wszczęcia postępowania w sprawie jest strona. Zgodnie z art. 28 k.p.a.*

stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Podnieść również należy, że wzór wniosku o przyznanie nagrody za wysokie wyniki sportowe stanowiący załącznik nr 1 do Regulaminu przyznawania nagród i wyróżnień, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały wskazuje dane, jakie powinien przedłożyć wnioskodawca m.in. imię i nazwisko wnioskodawcy, PESEL, adres zamieszkania, datę i miejsce urodzenia, imiona rodziców, telefon kontaktowy kandydata. 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.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/435/21 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie przyznawania nagród za wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym - we wskazanej części jest uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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 licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak