



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 maja 2016 r.

Poz. 2618

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.140.9.2016.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 maja 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

§ 1 we fragmencie "wstrzymywania", § 4 ust. 1 we fragmencie "wstrzymywanie wypłaty", § 4 ust. 2, § 10 ust. 1 we fragmencie "przez komisję stypendialną w szczególności", § 11 ust. 2 pkt 2 lit. f), § 11 ust. 2 pkt 3 lit. h) we fragmencie "wstrzymaniem lub", § 12 ust. 1 we fragmencie "po zakończeniu procedury przeprowadzonej przez powołaną przez Burmistrza w tym celu Komisję Stypendialną", § 12 ust. od 2 do 6, § 13 pkt 3 we fragmencie "po zaopiniowaniu przez komisję stypendialną", § 14 oraz § 15 we fragmencie "lub wstrzymania" uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy nr **XV/174/16** z dnia 29 kwietnia 2016 r. *w sprawie określenia warunków i trybu przyznawania, wstrzymywania i pozbawienia stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wyniki sportowe.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Trzebnicy na sesji w dniu 29 kwietnia 2016 r. podjęła uchwałę nr **XV/174/16** *w sprawie określenia warunków i trybu przyznawania, wstrzymywania i pozbawienia stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wyniki sportowe*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 4 maja 2016 r. (znak: BR.0711.16.2016) i wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 maja 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 we fragmencie "wstrzymywania", § 4 ust. 1 we fragmencie "wstrzymywanie wypłaty", § 11 ust. 2 pkt 3 lit. h) we fragmencie "wstrzymaniem lub", § 14 oraz § 15 we fragmencie "lub wstrzymania" uchwały z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 176);

- § 4 ust. 2, § 10 ust. 1 we fragmencie "przez komisję stypendialną", § 12 ust. 1 we fragmencie "po zakończeniu procedury przeprowadzonej przez powołaną przez Burmistrza w tym celu Komisję Stypendialną", § 12 ust. od 2 do 6, a także § 13 pkt 3 we fragmencie "po zaopiniowaniu przez komisję stypendialną" uchwały z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy o sporcie;

- § 10 ust. 1 we fragmencie "w szczególności" z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie;

- § 11 ust. 2 pkt 2 lit. f) uchwały z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Dokonując analizy podstawy prawnej uchwały, należy mieć na uwadze treść art. 31 ustawy o sporcie, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (ust. 1), stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek (ust. 2). Ustęp 3 art. 31 upoważnia natomiast organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia, w drodze uchwały, szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości 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.

Rada Miejska w Trzebnicy we wskazanych powyżej fragmentach **§ 1, § 4 ust. 1, § 11, § 15**, a także w **§ 14** uchwały określiła szczegółowe zasady wstrzymywania stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wyniki sportowe.

We wskazanych powyżej przepisach uchwały Rada określiła przypadki, w których można wstrzymać wypłatę przyznanego stypendium sportowego. Mając na względzie podstawę prawną art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie należy zauważyć, że żaden z tych przepisów nie daje podstaw do wstrzymania wypłaty stypendium sportowego i wprowadzenia w tym zakresie jakichkolwiek uregulowań.

Organ Nadzoru wskazuje, że w ramach kompetencji ustawowej art. 31 ust. 3 powyższej ustawy przewidziano możliwość wprowadzenia norm określających przesłanki pozbawiania stypendiów sportowych, nie należy jednak utożsamiać instytucji pozbawienia stypendium z instytucją jego wstrzymania. Ustawa o sporcie bowiem w ogóle nie przewiduje wariantu, w oparciu o który można by czasowo zawiesić wypłatę świadczenia. Dlatego też wszelkie unormowania odnoszące się do wstrzymania wypłaty stypendium sportowego należy potraktować jako prawnie niedopuszczalne.

W ocenie Organu Nadzoru każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące - w przedmiotowym przypadku - nieważnością uchwały w części.

Następnie Rada przyjęła w **§ 4 ust. 2** uchwały: *W zakresie określonym niniejszą uchwałą, w sprawach z ust. 1 Burmistrz współpracuje z Komisją Stypendialną. Z kolei w § 10 ust. 1 uchwały przyjęto: Przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie stypendiów przez komisję stypendialną w szczególności zostaną uwzględnione następujące osiągnięcia (...).* Natomiast w **§ 12 ust. 1** uchwały przyjęto: *Stypendia przyznaje Burmistrz Gminy Trzebnica po zakończeniu procedury przeprowadzonej przez powołaną przez Burmistrza w tym celu Komisję Stypendialną.*

Ponadto Rada przyjęła w **§ 12 ust. od 2 do 6** uchwały następujące zasady dotyczące Komisji Stypendialnej: *W skład komisji wchodzi: 1) dwaj przedstawiciele Rady Miejskiej, 2) trzech przedstawiciele Burmistrza Gminy Trzebnica. Przewodniczącemu komisji wyznacza Burmistrz Gminy Trzebnica. Pracę komisji organizuje przewodniczący. Posiedzenia komisji odbywają się w miarę potrzeb. Członkowie komisji pełnią swoje funkcje nieodpłatnie. Regulamin pracy komisji stypendialnej zatwierdza Burmistrz Gminy Trzebnica. Poza tym Rada w § 13 pkt 3 uchwały przyjęła, że stypendium pozbawia się zawodnika, który: swoim nagannym zachowaniem, sprzecznym z zasadami współżycia społecznego lub ogólnie przyjętymi obyczajami, naraził na szwank swoje dobre imię jako sportowca lub dobre imię klubu sportowego i został ukarany dyscyplinarnie przez właściwy organ związku sportowego, poczynwszy od kolejnego miesiąca po otrzymaniu pisemnej informacji od wnioskodawcy o zaistniałej sytuacji po zaopiniowaniu przez komisję stypendialną.*

Rada Miejska w Trzebnicy, mocą swej uchwały powołała organ opiniodawczy - Komisję Stypendialną, w skład której wchodzić mają zarówno przedstawiciele Rady, jak i Burmistrza. W tym miejscu należy przywołać art. 7 Konstytucji RP. Wyraża on bowiem zasadę, zgodnie z którą, organy władzy publicznej mogą działać tylko w granicach i na podstawie prawa, a co za tym idzie, ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, muszą być określone przez normy prawne wyznaczające jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jaki pozwalają im przepisy prawa. W przedmiotowym przypadku, powyższe oznacza, że aby Rada mogła ustanowić Komisję Stypendialną, musiała działać na podstawie norm legitymujących ją do podjęcia regulacji w tym zakresie. Takiej podstawy nie zawiera art. 18. ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Na jego podstawie, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach (tzn. niewymienionych w art. 18

ust. 2) zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Do innych spraw, o których mowa wyżej należy określenie, w drodze uchwały, szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, do unormowania których, Rada jest legitymowana na mocy art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może ze swojego grona powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy. Rada posiada zatem legitymację do powołania komisji (stałej, doraźnej), jednak może się ona składać jedynie z radnych. Nie istnieje żaden przepis, który stanowiłby podstawę do tworzenia dodatkowych ciał, uczestniczących w realizacji zadań samorządu gminnego, choćby wyposażonych tylko w kompetencje doradcze czy opiniujące. Powoływanie komisji Rady poza ramami ustawy o samorządzie gminnym musi mieć uzasadnienie w innym przepisie prawa przydającym radzie gminy taką kompetencję. Żaden natomiast przepis prawa, w tym stanowiąca podstawę dla przedmiotowej regulacji ustawa o sporcie nie zezwala na powołanie, składającego się z przedstawicieli organów stanowiącego i wykonawczego, organu opiniodawczego w sprawach przyznawania stypendiów sportowych. Organ Nadzoru stwierdził, że kwestionowane przepisy, w zakresie objętym stwierdzeniem ich nieważności naruszają prawo wskutek przekroczenia kompetencji. Powołanie Komisji o mieszanym składzie osobowym – składającej się z przedstawicieli zarówno Rady, jak i Burmistrza, nie znajduje podstawy ani w art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem ten artykuł dotyczy jedynie komisji, w skład których wchodzić jedynie radni, ani w żadnym innym przepisie prawa. W związku z powyższym Organ Nadzoru stwierdził istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością wskazanych fragmentów uchwały.

Rada Miejska w Trzebnicy przyjęła w **§ 10 ust. 1** uchwały: *Przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie stypendiów przez komisję stypendialną w szczególności zostaną uwzględnione następujące osiągnięcia: 1) powołanie do kadry wojewódzkiej lub wyższej, 2) zajęcia co najmniej 3 miejsca w zawodach sportowych o randze co najmniej wojewódzkiej, 3) w przypadku gier zespołowych reprezentowanie Gminy Trzebnica w rozgrywkach na szczeblu co najmniej wojewódzkim.*

Zdaniem Organu Nadzoru regulacja § 10 ust. 1 uchwały, w związku z użyciem wyrażenia „w szczególności”, skutkuje niekompletnym wypełnieniem upoważnienia ustawowego do określenia szczegółowych zasad przyznawania stypendiów sportowych. Stwierdzona wadliwość ma istotne znaczenie dla oceny legalności przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z regułą interpretacyjną „racjonalnego ustawodawcy” przyjąć należy, że każdy przepis prawny jest kompletny i zupełny a jego realizacja, w przypadku norm kompetencyjnych, polega na wypełnieniu dyspozycji normy prawnej. Skoro zatem norma kompetencyjna wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, to pominięcie przez Radę Miejską któregoś z wymienionych przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z przepisem upoważniającym, skutkuje brakiem realizacji woli ustawodawcy, czyli upoważnienia ustawowego. W tym przypadku Rada, posługując się zwrotem „w szczególności”, nie określiła w sposób wyczerpujący wszystkich kryteriów, od których zależy przyznanie stypendium sportowego. Postanowienie § 10 ust. 1 przedmiotowej uchwały sugeruje, że poza wymienionymi przesłankami, przyznanie stypendium może być uzależnione także od innych, nie ujętych w uchwale, kryteriów.

Następnie Rada w **§ 11 ust. 2 pkt 2 lit. f)** uchwały postanowiła, że we wniosku o przyznanie stypendium sportowego należy podać numer PESEL osoby, której ma być przyznane stypendium.

Według Organu Nadzoru dodanie we wskazanym fragmencie uchwały, do wymogów wniosku o przyznanie stypendium sportowego, warunku podania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice przyznanych przez ustawodawcę kompetencji.

Ponadto w przedmiotowej sprawie znajdują również odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.). Numer PESEL jest bowiem przykładem pojedynczej informacji stanowiącej dane osobowe. Numer ten, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 388 ze zm.), jest jedenastocyfrowym symbolem numerycznym, jednoznacznie identyfikującym osobę fizyczną, zawierającym datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną. Numer ten, występując nawet bez zestawienia z innymi informacjami o osobie, stanowi dane osobowe, a ich przetwarzanie podlega wszelkim rygorom przewidzianym w ustawie o ochronie danych osobowych. Na gruncie przepisów

ustawy o ochronie danych osobowych legalność przetwarzania (wykorzystywania) danych osobowych tak zwanych zwykłych, jak na przykład imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, uzależniona jest od spełnienia jednej z przesłanek, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o ochronie danych osobowych. W oparciu o powyższe należy stwierdzić, że podanie numeru PESEL w rozpatrywanej sytuacji, nie jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych w związku z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), ponieważ brak tego elementu w przedmiotowej uchwale nie będzie stanowił przeszkody uniemożliwiającej przyznanie stypendium sportowego przez Burmistrza Gminy Trzebnica. Ponadto ustawa o ochronie danych osobowych nakłada na administratora danych – poza powołanym powyżej obowiązkiem – między innymi obowiązek przestrzegania zasady adekwatności (relewantności) danych w stosunku do celów, dla jakich są one przetwarzane (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy). Nie wydaje się, aby niezbędnym do wypełnienia celu, w jakim dane przetwarzane są w związku z przyznawaniem stypendiów sportowych, było zamieszczanie we wniosku o przyznanie stypendium tak szczegółowej informacji o osobie, jak jej numer PESEL. W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności § 11 ust. 2 pkt 2 lit. f) uchwały, jako przepisu wykraczającego poza zakres przyznanego Radzie upoważnienia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak