



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 7 kwietnia 2026 r.

Poz. 2675

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.186.2026 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2026 r.

Rada Miejska w Łodzi

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/796/26 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 lutego 2026 r. zmieniającej uchwałę Nr LXXVI/2080/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 października 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, w części dotyczącej:

- § 1 pkt 1 uchwały w zakresie wyrazów: „numery PESEL”;
- w zakresie wyrazów: „numer PESEL” w załączniku do uchwały.

Uzasadnienie

Postanowienia uchwały zmieniającej uchwałę Nr LXXVI/2080/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 października 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, budziły zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie konieczności wskazania numeru PESEL, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Łodzi zawiadomienia z dnia 24 marca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.186.2026.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania, pismem z 30 marca 2026 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi podzielił argumentację organu nadzoru oraz wniósł o stwierdzenie nieważności jedynie w zakresie regulacji przewidujących obowiązek podania numeru PESEL.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu, a tym samym akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Powyższa zasada oznacza, że norma z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11).

Przechodząc do oceny legalności regulacji zawartych w przedmiotowym akcie prawa miejscowego, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru wymóg zawarty w uchwale w postaci podania numeru PESEL przez mieszkańców Miasta Łodzi popierających przedkładany projekt uchwały oraz podania numeru PESEL również w oświadczeniu o popieraniu obywatelskiego projektu uchwały, nie znajduje umocowania w art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Wprowadzenie takiego unormowania jest nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących określeniu mieszkańca gminy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 października 2024 r. o sygn. akt III SA/GI 242/24, wyrok NSA z 13 września 2019 r. o sygn. akt I GSK 1324/18).

Taka regulacja nie dość, że nie znajduje uzasadnienia prawnego, to także narusza art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/79 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 z 2016 r., L 119, str. 1-88) - dalej: RODO, który wyraża zasadę minimalizacji danych osobowych. Nie można uznać podania numeru PESEL za niezbędne do złożenia inicjatywy uchwałodawczej lub jej poparcia. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym powszechne jest stanowisko, że zakwestionowany obowiązek wskazania numeru PESEL przekracza zakres upoważnienia przyznanego w art. 41a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Numer ten nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania, a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście jest mieszkańcem gminy. Wskazać również należy, że PESEL stanowiący jedenastocyfrowy symbol numeryczny, zawiera informacje w zakresie daty urodzenia, numeru porządkowego, płci oraz nr kontrolnego, nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania. Tym samym uznać należy, że do określenia liczby mieszkańców występujących z inicjatywą obywatelską i potwierdzenia, czy dana osoba jest mieszkańcem danej gminy, nie jest niezbędne podanie numeru PESEL. Co więcej, wprowadzenie takiego unormowania w uchwale jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przecież określeniu „mieszkańca gminy”, ale stanowi także ograniczenie kręgu „mieszkańców gminy” do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 455/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/PO 763/19, wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2025 r., sygn. akt III SA/Łd 192/25).

W sytuacji w której zmieniany § 12 ust. 1 pkt 2 załącznik do uchwały Nr LXXVI/2080/18 oraz nowe brzmienie załącznika nr 3 do Szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w zakresie wyrazów: „numer PESEL” w sposób istotny naruszają art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 1 lit. c RODO, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Łodzi