



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 4634

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.441.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/155/2025 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przyznawania nagród i wyróżnień dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych za osiągnięte wyniki sportowe, w części określonej w:

- 1) § 3 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 28 i art. 29 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako: *k.p.a.*, w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 ze zm.), dalej jako: *ustawa*;
- 2) § 6 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 64 k.p.a. w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy;
- 3) § 4 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrażenia *oraz numer PESEL*, oraz w Załączniku Nr 2 do uchwały, w zakresie wyrazu: *Pesel*, jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy;
- 4) Załączniku Nr 3 do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*, oraz z art. 6 ust. 1 pkt e, 12 i 13 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), dalej jako: *RODO*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 czerwca 2025 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie podjęła uchwałę Nr XVI/155/2025 w sprawie ustalenia zasad i trybu przyznawania nagród i wyróżnień dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych za osiągnięte wyniki sportowe, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi: *REGULAMIN PRZYZNAWANIA NAGRÓD I WYRÓŻNIEŃ WÓJTA GMINY PIETROWICE WIELKIE DLA UCZNIÓW SZKÓŁ PODSTAWOWYCH I PONADPODSTAWOWYCH BĘDĄCYCH MIESZKAŃCAMI GMINY PIETROWICE WIELKIE ZA OSIĄGNIĘTE WYNIKI SPORTOWE ORAZ ZASADY I TRYB ICH PRZYZNAWANIA*, dalej jako: *Regulamin*.

Załącznik Nr 2 do uchwały stanowi: *WNIOSEK O PRYZNANIE NAGRODY/WYRÓŻNIENIA ZA OSIĄGNIĘTE WYNIKI WE WSPÓŁZAWODNICTWIE SPORTOWYM* oraz Załącznik Nr 3 do uchwały stanowi: *ZGODĘ KANDYDATA / RODZICA/PRAWNEGO OPIEKUNA NA PRZETWARZANIE DANYCH OSOBOWYCH*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 31 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 czerwca 2025 r.

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

Zgodnie z art. 31 ustawy:

- 1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.*
- 2. 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.*
- 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.*

Przytoczony powyżej przepis art. 31 ust. 3 ustawy zawiera upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Regulacje wydawanego na ich podstawie aktu prawnego powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

Biorąc pod uwagę regulację ustawową z art. 31 ust. 1 ustawy, uznać należy, iż przyznanie nagród i wyróżnień sportowych nosi znamiona rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Prawidłową formą prawną działania organu powinna być zatem decyzja administracyjna.

Artykuł 1 pkt 1 k.p.a. wprost wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Z powyższego wynika, iż jedyną właściwą formą zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. Akt II SA/Lu 935/12, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt III SA/Gl 878/14).

Przez decyzję administracyjną należy rozumieć „jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego, zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe” (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck).

W orzecnictwie przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Jak bowiem podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. „w wypadku gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej – jeżeli nie jest przewidziana inna forma jego działań – obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej” (por. wyrok NSA z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/Wr 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Z kolei w postanowieniu NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., sygn. Akt II SA 1329/97, stwierdzono wyraźnie, iż „ze względu na zawartą w art. 104 k.p.a. zasadę załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przez wydanie decyzji, wyłączenie decyzyjnej formy załatwiania takich spraw musi być wyraźne; nie można go domniemywać”.

Podobne stanowisko zajęła doktryna twierdząc, iż „jeżeli istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia” (A. Wróbel, w: Jaśkowska, Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 2000 r., s. 569). Przepisy prawa materialnego mogą przewidywać formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo że do rozpoznania sprawy

stosuje się przepisy k.p.a., ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji publicznej do rozstrzygania sprawy, np. „nakłada obowiązek”, „przyznaje prawo” lub „tego prawa pozbawia” (tak NSA w uchwale Składu Pięciu Sędziów z dnia 15 listopada 1999 r., sygn. OPK 14/99).

Procedura w sprawie przyznania nagrody lub wyróżnienia sportowego składa się z trzech klasycznych faz postępowania administracyjnego. Rozpoczyna się ona złożeniem wniosku, następnie jego rozpoznaniem, a kończy się wydaniem stosownego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie wydane w toku tej procedury ma charakter władczy i jednostronny. Wiąże ono organ administracji wydający decyzję o przyznaniu lub o odmowie przyznania danej gratyfikacji sportowej, z osobą fizyczną, do której jest kierowana decyzja – i która w konsekwencji tego związania staje się stroną postępowania administracyjnego. Związanie to jednak w żadnym wypadku nie przejawia cech odpowiednich dla stosunku cywilnoprawnego. Nie można bowiem tu mówić o swobodnym składaniu oświadczeń woli przez obie strony, o swobodnym kształtowaniu przez nie tworzonego stosunku prawnego i własnej w nim sytuacji prawnej.

Konsekwencją uznania, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania nagrody lub wyróżnienia jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., jest konieczność przestrzegania przez organ uchwałodawczy reżimu prawnego wyznaczonego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności przepisów regulujących tok postępowania administracyjnego.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru wskazuje na szereg naruszeń przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w podjętym Regulaminie.

Rada w § 3 ust. 1 Regulaminu postanowiła, iż: *Wyróżnienia i nagrody przyznaje Wójt Gminy Pietrowice Wielkie z własnej inicjatywy lub na wniosek:*

- 1) właściwego Polskiego Związku Sportowego lub organizacji pozarządowych działających w zakresie kultury fizycznej,*
- 2) dyrektora publicznej lub niepublicznej szkoły lub placówki oświatowej,*
- 3) komisji Rady Gminy Pietrowice Wielkie właściwej ds. kultury fizycznej i sportu,*
- 4) zainteresowanej osoby fizycznej (rodzica lub opiekuna prawnego w przypadku zawodników niepełnoletnich).*

Tymczasem zgodnie z art. 28 k.p.a.: *stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.* Natomiast na podstawie art. 29 k.p.a., *Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.* Ustawodawca pozostawił zatem organowi podejmującemu określone rozstrzygnięcie kompetencję do dokonania każdorazowej oceny, czy dany podmiot składający wniosek posiada interes prawny w prowadzeniu danego postępowania administracyjnego. Innymi słowy, organ uchwałodawczy nie może przesądzać na poziomie podstawowym o tym, komu konkretnie przysługuje prawo do złożenia danego wniosku. Takie działanie należy uznać za modyfikację przepisu ustawowego.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 6 ust. 3 Regulaminu postanowiła, że: *Wniosek pozostawia się bez rozpoznania w przypadku:*

- 1) złożenia po terminie określonym w § 6 ust. 1,*
- 2) pisemnego wycofania wniosku przez wnioskodawcę,*
- 3) braku zgody lub wycofania zgody kandydata do wyróżnienia lub nagrody,*
- 4) braków formalnych wniosku, pomimo wezwania w terminie 14 dni do ich uzupełnienia przez wnioskodawcę.*

Kwestie dotyczące uzupełniania braków formalnych podania oraz pozostawiania podania bez rozpatrzenia reguluje kompleksowo art. 64 k.p.a. Ponadto wskazać należy, że złożenie wniosku po terminie nie może skutkować pozostawieniem go bez rozpatrzenia, lecz organ administracyjny zobowiązany jest w drodze postanowienia orzec o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., gdyż postępowanie nie może zostać wszczęte z uwagi na upływ terminu do złożenia wniosku o przyznanie nagrody. Podobnie wycofanie wniosku nie stanowi podstawy do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, lecz w takiej sytuacji organ powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość na podstawie art. 105 ust. 1 k.p.a. Ponadto organ uchwałodawczy w sposób nieuprawniony zmodyfikował przepis

art. 64 § 2 k.p.a., w następującym brzmieniu: *Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.* W uchwale przesądzono bowiem jednoznacznie, że termin wyznaczany przez organ wzywający do uzupełnienia braków musi w każdym przypadku wynosić 14 dni. Tymczasem k.p.a. kształtuje sytuację wnioskodawcy w sposób bardziej elastyczny – uzależniony od konkretnej sprawy, a decyzję w tym zakresie podejmuje właściwy organ administracji publicznej (w tym przypadku Wójt Gminy Pietrowice Wielkie).

Należy w tym miejscu podkreślić, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na Załącznik Nr 3 do uchwały, który zawiera zgodę na przetwarzanie danych osobowych (w tym wizerunku) strony postępowania oraz zawiera klauzulę informacyjną dotyczącą przetwarzania danych osobowych. Tymczasem zgodnie z § 1 uchwały Rada postanowiła, że:

1. *Ustala się regulamin przyznawania nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.*
2. *Określić wzór wniosku o przyznanie nagrody lub wyróżnienia, stanowiący załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.*

Tymczasem w § 1 uchwały nie wskazano Załącznika Nr 3 do uchwały, który normowałby materię upoważnienia z art. 31 ust. 3 ustawy oraz stanowił normatywną część uchwały. Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynikają zasady prawidłowej legislacji, które wiążą nie tylko ustawodawcę, ale również radę gminy. Uchwalane przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (por. TK-K 7/99, K 24/00). Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny winien być określony – to jest skonstruowany poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Tymczasem brak wskazania w treści uchwały, że Załącznik Nr 3 do uchwały zawiera normatywne treści realizujące delegację z art. 31 ust. 3 ustawy, stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji.

W dalszej kolejności zastrzeżenia organu nadzoru budzi okoliczność określenia przez Radę w Załączniku Nr 1 i 2 do uchwały, iż elementem koniecznym do złożenia wniosku o przyznanie nagrody lub wyróżnienia jest posiadanie numeru PESEL. W ten sposób ograniczono możliwość ubiegania się o przyznanie nagrody lub wyróżnienia jedynie co do osób, które posiadają numer PESEL. Tymczasem nie każdy mieszkaniec Gminy jest zobowiązany, w każdym przypadku, do jego posiadania, a ponadto nie jest to informacja niezbędna do rozpoznania wniosku.

Ponadto organ nadzoru podnosi, że treści zawarte w Załączniku Nr 3 do uchwały nie mieszczą się w zakresie delegacji z art. 31 ust. 3 ustawy oraz naruszają przepisy RODO. W pierwszej kolejności podstawą do przetwarzania danych osobowych przez organy administracji publicznej, w tym administracji samorządowej, jest art. 6 ust. 1 pkt e RODO, który stanowi, że: *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 wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.* Jednocześnie podstawą takiego przetwarzania danych osobowych w tego typu sytuacjach, nie stanowi zgoda, której warunki zostały określone w art. 7 RODO. Ponadto zauważyć należy, że zgodnie art. 12 ust. 1 w zw. z art. 13 RODO podanie informacji o przetwarzaniu danych osobowych należy do obowiązków administratora tych danych, zatem nie do Rady Gminy Pietrowice Wielkie, tylko do organu właściwego w sprawie prowadzenia postępowań administracyjnych, to jest do Wójta Gminy Pietrowice Wielkie.

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 sprzeczności z określonym przepisem prawnym. 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 Olsztynie 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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/155/2025 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przyznawania nagród i wyróżnień dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych za osiągnięte wyniki sportowe – w części określonej na wstępie, 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, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz