



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 marca 2025 r.

Poz. 1735

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.148.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 marca 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 XI/101/25 Rady Miasta Łędziny z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości Nagród Burmistrza Miasta Łędziny w części określonej w:

- 1) § 6 ust. 1 załącznika do uchwały i § 6 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „o którym mowa w ust. 1” wraz z poprzedzającym je i następującym po nim przecinkami, jako sprzecznej z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „k.p.a.”;
- 2) § 6 ust. 2 lit. a oraz lit b. załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „PESEL” wraz z poprzedzającym je przecinkiem – jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o sporcie”, w związku z art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 5 ust. 1 lit. c i art. 6 ust. 1 lit. c i lit. e 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. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”;
- 3) § 6 ust. 3 załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 27 stycznia 2025 r. Rada Miasta Łędziny, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr XI/101/25 w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości Nagród Burmistrza Miasta Łędziny, zwaną dalej „uchwałą”.

Zgodnie z § 1 uchwały szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość Nagród Burmistrza Miasta Łędziny dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie krajowym i międzynarodowym zostały określone w załączniku do uchwały, zwanym dalej „Regulaminem”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała, m.in. art. 31 ust. 1 i ust. 3 ustawy o sporcie.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 lutego 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenia prawa wymagające stwierdzenia jej nieważności w odpowiedniej części.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie, przyznawanie nagród sportowych następuje w drodze decyzji administracyjnej, tj. aktem załatwiającym w sposób władczy sprawę administracyjną, podlegającym rygorom procedury administracyjnej (zob. wyrok NSA z 9.01.2024 r., II GSK 777/23, czy też wyrok WSA w Gliwicach z 12.07.2022 r., III SA/Gl 1464/21, publ. CBOSA).

Z uwagi na powyższe przyjąć należy, że postępowanie prowadzone w sprawie przyznania nagrody sportowej składać się będzie z trzech klasycznych etapów proceduralnych, tj. wszczęcia postępowania na skutek wystąpienia uprawnionego podmiotu z podaniem (wnioskiem), rozpoznania sprawy i jej załatwienia poprzez wydanie decyzji administracyjnej rozstrzygającej o przyznaniu albo odmowie przyznania nagrody.

Rozstrzygnięcie wydane w toku opisywanej 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, tj. stroną postępowania administracyjnego. Ponadto, konsekwencją uznania, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania nagrody jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., jest konieczność przestrzegania przez organ uchwałodawczy reżimu prawnego wyznaczonego przepisami k.p.a., w tym w szczególności przepisów regulujących tok postępowania administracyjnego.

Oznacza to, że Rada określając zasady, a także tryb przyznawania oraz pozbawiania nagród sportowych nie może naruszać lub modyfikować przepisów k.p.a.

Analizując postanowienia Regulaminu stwierdzić należy, że Rada nie uczyniła zadość opisanej wyżej powinności.

W § 1 ust. 1 Regulaminu Rada przyjęła, że *Wniosek o przyznanie Nagrody Burmistrza Miasta Łędziny mogą składać:*

- a) właściwy organ statutowy macierzystego klubu sportowego zawodnika
- b) rodzic lub opiekun prawny osoby niepełnoletniej
- c) zainteresowana, pełnoletnia osoba fizyczna;

W tym miejscu wyjaśnić należy, że o kwestii dotyczącej tego, kto może stać się stroną postępowania administracyjnego rozstrzyga art. 28 k.p.a., w myśl którego *Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.*

Ocena tego, czy w danym przypadku mamy do czynienia z podmiotem posiadającym interes prawny, a co za tym idzie, możliwością skutecznego wszczęcia i prowadzenia postępowania, winna być dokonywana każdorazowo przez organ odpowiedzialny za rozstrzyganie danej sprawy. Uwzględniając powyższe stwierdzić zatem trzeba, że organ uchwałodawczy nie może przesądzać na poziomie podstawowym o tym, komu konkretnie przysługiwać będzie prawo do złożenia wniosku inicjującego postępowanie w sprawie przyznania nagrody sportowej. Podejmowanie tego rodzaju rozstrzygnięć na poziomie aktu prawa miejscowego uznać zatem należy za wykroczenie poza posiadaną kompetencję oraz istotną modyfikację przepisów ustawowych, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 Regulaminu.

Jednocześnie, celem zachowania spójności i przejrzystości Regulaminu, rozstrzygnięciem nadzorczym objęty musi zostać także § 6 ust. 4 Regulaminu, w zakresie w jakim odnosi się do kwestionowanego przez organ nadzoru § 1 ust. 1 Regulaminu, tj. w zakresie sformułowania „o którym mowa w ust. 1” wraz z poprzedzającym i następującym po nim przecinkami.

Poza powyższym, wątpliwości organu nadzoru budzą postanowienia zawarte w § 6 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu.

W ust. 2 Rada przyjęła, że: *Wniosek o nagrodę sportową powinien zawierać:*

- a) dane podmiotu zgłaszającego (nazwa, adres do korespondencji, telefon, e-mail)
- b) dane kandydata do nagrody (imię i nazwisko, PESEL oraz miejsce zamieszkania kandydata)
- c) nazwę i adres Klubu Sportowego zawodnika (w przypadku przynależności do klubu)

d) *uprawianą przez zawodnika dyscyplinę sportową, kategorię wiekową i numer licencji zawodniczej (jeżeli jest)*

e) *osiągnięcia sportowe zawodnika.*

Skutkiem poczynionych już wyżej rozważań dotyczących podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania prowadzącego do przyznania albo odmowy przyznania nagrody wskazać należy, że Rada nie miała kompetencji do ustalania wymogu umieszczania we wniosku danych podmiotu zgłaszającego (nazwa, adres do korespondencji, telefon, e-mail), innego aniżeli sam zainteresowany (a jednocześnie niebędącego pełnomocnikiem albo opiekunem prawnym zainteresowanego).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru Rada nie mogła także domagać się obligatoryjnego podania przez podmiot występujący z wnioskiem danych w postaci numeru PESEL, numeru telefonu i adresu e-mail. W tym miejscu zauważyć należy, że dane, które zawsze muszą zostać zawarte w każdym podaniu zmierzającym do wszczęcia postępowania administracyjnego ustalone zostały w art. 63 k.p.a. i należą do nich: wskazanie osoby, od której pochodzi wniosek, jej adres, określenie żądania oraz podpis.

W ramach przywołanego katalogu obligatoryjnych elementów składowych wniosku nie mieszczą się zatem PESEL, telefon i adres e-mail. Informacje te mogą być więc podane przez zainteresowany podmiot jedynie dobrowolnie.

W ocenie organu nadzoru, wymóg podania numeru PESEL wnioskodawcy 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 736) *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 poglądem wyrażonym w wyroku 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 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 odniesieniu do obowiązku podania numeru PESEL wykracza poza zasób danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane – w analizowanym przypadku do przyznania nagrody. Weryfikacja informacji zawartych we wniosku nastąpić

może w oparciu o pozostałe 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 RODO.

W analogiczny sposób oceniać zatem należy także wymóg podania numeru telefonu oraz adresu e-mail.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 RODO, 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 PESEL, numeru telefonu i adresu e-mail, jako obligatoryjnych elementów wniosku narusza zasadę niezbędności. W ocenie organu nadzoru żądanie podania ww. danych przez wnioskodawcę jest zbyt daleko idące, skutkujące wprost naruszeniem przepisów RODO. Trzeba zauważyć, iż podanie numeru telefonu i adresu e-mail, jako czynnik (ewentualnie) mogący przyspieszyć i usprawnić kontakt powinien być elementem fakultatywnym, nie zaś – jak uczyniono to w przedmiotowym przypadku – częścią obligatoryjną wniosku.

Z powyższych względów stwierdzenie nieważności Regulaminu w powołanym wyżej zakresie należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Następnie, na mocy § 6 ust. 3 Regulaminu Rada ustaliła wzór wniosku o przyznanie nagrody sportowej wraz z klauzulą informacyjną dotyczącą przetwarzania danych osobowych.

W opinii organu nadzoru o ile możliwym staje się ustalenie takiego wzoru w celach pomocniczych, to brak jest uzasadnienia do tego, aby uzależniać możliwość procedowania sprawy o przyznanie nagrody od złożenia wniosku na przyjętym przez Radę wzorze. Ze stanowczego brzmienia § 6 ust. 3 Regulaminu wydaje się zaś wynikać, że wolą Rady było nadanie mu mocy wiążącej. Formularze wniosków mogą służyć jako instrument pomocniczy w procedurze składania wniosków, usprawniający organizację pracy organu rozpatrującego wnioski, nie mogą one jednak stanowić warunku *sine qua non* rozpatrzenia wniosku. W opinii organu nadzoru przyjęcie odmiennego stanowiska należy zaś oceniać jako sprzeczne z zakresem kompetencji Rady wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/101/25 Rady Miasta Łędziny z dnia 27 stycznia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości Nagród Burmistrza Miasta Łędziny – 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