



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.236.2026

Łódź, dnia 16 kwietnia 2026 r.

Rada Miasta Zduńska Wola

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 oraz z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/351/26 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w części obejmującej:

- § 3 ust. 3 pkt 3 w zakresie wyrazów: „oraz nr PESEL”,
- § 7 ust. 3 w zakresie wyrazów: „,nr PESEL”.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miasta Zduńska Wola określiła szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie podania numeru ewidencyjnego PESEL w oświadczeniu o przystąpieniu do komitetu inicjatywy uchwałodawczej oraz na liście poparcia dla projektu uchwały, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta Zduńska Wola zawiadomienia z dnia 3 kwietnia 2026 r. znak: PNIK-I.4131.236.2026.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 75671612-3FB5-4E9B-8FF2-0241B9668B56

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Prezydent Miasta Zduńska Wola złożył obszernie wyjaśnienia, z których wynika, „że w toku prac nad projektem powyższej uchwały uwzględnione zostało orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2025 r., sygn. akt. III OSK 148/25 w zakresie podawania numeru PESEL zarówno w oświadczeniach o przystąpieniu do komitetu inicjatywy uchwałodawczej, jak i na listach poparcia inicjatywy uchwałodawczej. Z powyższego orzeczenia wynika, iż wymagania dotyczące podawania numeru PESEL przez tworzących komitet inicjatywy uchwałodawczej, jak i przez osoby popierające projekt takiej uchwały nie stanowią przekroczenia prawa”.

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 zakresie podania numeru ewidencyjnego PESEL w oświadczeniu o przystąpieniu do komitetu inicjatywy uchwałodawczej oraz na liście poparcia dla 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

LÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

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 przeciw 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 § 3 ust. 3 pkt 3 w zakresie wyrazów: „oraz nr PESEL” oraz § 7 ust. 3 w zakresie wyrazów: „nr PESEL” uchwały Nr XXIV/351/26 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej 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 Zduńska Wola

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 75671612-3FB5-4E9B-8FF2-0241B9668B56