



Warszawa, 08-01-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.600.1.2025.KNK

Pani

Anna Żabska

Wojewoda Dolnośląski

Urząd Wojewódzki we Wrocławiu

ePUAP

Szanowna Pani Wojewodo,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek mieszkańca gminy Grębocice (pow. polkowski. woj. dolnośląskie), w którym wskazuje on na niezgodność z prawem załącznika nr 2 do uchwały Rady Gminy Grębocice nr XIV/81/2024 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Grębocice w sprawie wyłączenia Gminy Grębocice z Powiatu Polkowickiego i włączenia Gminy Grębocice do Powiatu Głogowskiego.

Sprzeciw wnioskodawcy budzi konieczność podania danych osobowych na karcie konsultacyjnej. Niepodanie takich danych, zgodnie z informacją zawartą w załączniku, skutkuje nieważnością głosu. Wnioskodawca poinformował Rzecznika, że jednym z inicjatorów zmiany przynależności gminy do powiatu jest Wójt Gminy Grębocice będący równocześnie organem przetwarzającym dane głosujących mieszkańców. Według wnioskodawcy, takie okoliczności mogą być „powodem nieskorzystania przez część mieszkańców Gminy Grębocice z ich demokratycznych praw”.

Podzielając obawy wnioskodawcy, pragnę wskazać, że regulacja zawarta w § 2 ust. 3 uchwały w zw. z załącznikiem nr 2 do uchwały może rodzić wątpliwości co do

zgodności z prawem w zakresie przetwarzania danych osobowych o poglądach politycznych oraz ograniczania swobody wypowiedzi w procedurze konsultacji społecznych, jako naruszająca konstytucyjne prawa i wolności mieszkańców tj. art. 51 ust. 2 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że niezgodność z prawem tego typu rozwiązań była już potwierdzana w orzecznictwie sądów administracyjnych¹.

Pierwszym problemem, na który pragnę zwrócić uwagę Pani Wojewody, są wątpliwości co do zgodności uchwały z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, w którym wskazano, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Zasady przetwarzania danych osobowych określone są w przepisach rozporządzenia o ochronie danych osobowych (dalej jako: RODO)², które to rozróżniają dane zwykłe oraz dane szczególnej kategorii. RODO wprowadza generalny zakaz przetwarzania wymienionych w nim danych szczególnej kategorii, a jednocześnie ustanawia wyjątki od tego zakazu. Do drugiego rodzaju danych, zgodnie z art. 9 ust. 1 RODO, należą m.in. dane o poglądach politycznych, których nośnikiem jest także treść głosu w konsultacjach społecznych. W wyroku z dnia 5.11.2015 r Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, iż działania podjęte przez organy gminy na gruncie procedury zmiany statusu gminy z wiejskiej na miejską, „stanowią wyraz lokalnej polityki, albowiem są ukierunkowane także na osiągnięcie określonego celu politycznego. W konsekwencji poglądy mieszkańców w tym zakresie posiadają walor polityczny, ponieważ odzwierciedlają ich punkt widzenia, co do projektowanej zmiany statusu gminy. Istotą konsultacji jest uzyskanie obrazu poglądów mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, a nie indywidualnych jednostek. Instytucja konsultacji jest faktem społecznym o możliwie największej doniosłości politycznej nie tylko ze względu na wymaganie reprezentatywności, lecz także ze względu na rangę i doniosłość polityczną wypowiedzi osób konsultowanych”.

Powyższy pogląd jest jeszcze bardziej przekonujący w odniesieniu do konsultacji dot. zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wtedy, gdy ich inicjatorem - prawnym lub faktycznym - są organy gminy. W praktyce głos „za” lub

¹ Zob. wyrok NSA z 5.11.2015 r., II OSK 518/14, LEX nr 1990846., wyrok WSA w Kielcach z 25.10.2023 r., II SA/Ke 411/23, LEX nr 3628605 (wyrok nieprawomocny).

² Rozporządzenie 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 (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.).

„przeciw” w tego typu konsultacjach jest bowiem równoznaczny z akceptacją lub brakiem akceptacji dla zasadniczego kierunku rozwoju gminy proponowanego przez jej władze. Twierdzenie o szczególnej doniosłości konsultacji w przypadku zmian granic j.s.t. potwierdza art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego³ (dalej jako EKSL), w którym unormowano, iż „każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”. Warto przypomnieć, że oceniając zgodność przepisów ustawy o referendum lokalnym m.in. z art. 5 EKSL, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż: „konsultacja z zainteresowaną społecznością ma być reprezentatywna w odniesieniu do kręgu zainteresowanych i w tym zakresie możliwie najbliższa referendum opiniodawczemu. Mimo podobieństw nie nabiera jednak w pełni takiej wagi politycznej jak referendum opiniodawcze, o którym m.in. mowa w art. 170 Konstytucji z punktu widzenia skutków politycznych oceny stopnia arbitralności decydowania przez uprawnione władze i organy. Nie oznacza to oczywiście zniweczenia wagi politycznej takiej obligatoryjnej, kwalifikowanej w zakresie reprezentatywności konsultacji. Jej cele w państwie demokratycznym są bardzo zbliżone, co celów referendum, o którym mowa m.in. w art. 170 Konstytucji”.⁴

W świetle powyższej argumentacji, jako zasadne jawi się postrzeganie głosu w konsultacjach społecznych dotyczących zmian granic jednostki samorządu terytorialnego jako nośnika wypowiedzi politycznej, a więc i także zawierającego dane o poglądach politycznych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera konstytucyjna zasada niezbędności przetwarzania danych osobowych przez władze publiczne, która to, w ocenie RPO, nie została w należyty sposób uwzględniona przez Radę Gminy w procesie uchwalania przedmiotowej uchwały. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym słusznie bowiem wskazuje się, że „prawidłowe przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, zgodnie z zasadą reprezentatywności, nie wymaga podawania danych imiennych mieszkańców danej korporacji terytorialnej”⁵. Jedynie tytułem przykładu wskazać można, że rozwiązania takie jak wydawanie i odbieranie kart konsultacyjnych przez sołtysa (ewentualnie pracownika

³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

⁴ Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02 (OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16), pkt III.7.

⁵ Wyrok NSA z 5.11.2015 r., wyrok WSA w Kielcach z 25.10.2023 r.

gminy) zapewnia wystarczającą gwarancję prawidłowego określenia kręgu głosujących i tym samym zachowania wymogu równości⁶.

Warto podkreślić, że w przypadku omawianych konsultacji społecznych, w odróżnieniu od innych procedur, np. występującej w Kodeksie wyborczym⁷ procedury zbierania podpisów poparcia, nie przewidziano jakichkolwiek gwarancji ochrony danych osobowych głosujących mieszkańców⁸. W szczególności należy zauważyć, że osoby zliczające głosy oddane w ramach konsultacji są pracownikami urzędu gminy, nie są zatem instytucjonalnie bezstronne i niezależne. W demokratycznym państwie chroniącym dane osobowe swoich obywateli trudno zaakceptować sytuację, w której po zakończonym głosowaniu organ władzy publicznej posiada informacje, kto z imienia i nazwiska był za pomysłem władz gminy, kto był przeciw⁹. W pełni zrozumiałe jest, że w takich warunkach mieszkańcy krytycznie nastawieni do realizacji pomysłu władz gminy mogą nie chcieć skorzystać z prawa do wyrażenia swojej opinii w ramach konsultacji.

Drugim problemem, na który pragnę zwrócić uwagę Pani Wojewody, są wątpliwości co do zgodności uchwały z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 5 listopada 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wyjaśnił, że „w procedurze konsultacji ustawodawca wprawdzie nie nakazuje *expressis verbis* zachowania wymogu tajności, niemniej jednak każdy mieszkaniec gminy powinien mieć zagwarantowane, że będzie podejmował decyzję w takich warunkach technicznych i politycznych, które umożliwią mu nieskrępowane prawo do jej podjęcia, i że jego decyzja nie będzie ustalona i ujawniona. Tajność konsultacji pełni zatem istotną rolę gwarancyjną wolności wypowiedzi, a tym samym jest ściśle powiązana z zasadą swobody przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego”¹⁰.

Zagwarantowana w art. 54 ust. 1 wolność wypowiedzi polega na możliwości wyrażania swoich poglądów bez ingerencji państwa, czy to polegającej na zakazie ujawniania poglądów, czy też nakazie ich ujawnienia. Warunkowanie czynnego udziału w demokratycznej procedurze, jaką są konsultacje społeczne, której obligatoryjne

⁶ Zob. M. Rulka, *Jawność konsultacji społecznych a ochrona danych osobowych. Glosa do wyroku NSA z dnia 5 listopada 2015 r., II OSK 518/14*, OwSS 2017, nr 2, s. 130-137.

⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.).

⁸ Zob. motyw 56 RODO.

⁹ Wyrok NSA z 5.11.2015 r.

¹⁰ Wyrok NSA z 5.11.2015 r., wyrok WSA w Kielcach z 25.10.2023 r.

przeprowadzenie gwarantowane jest na mocy ustawy¹¹ i wiążącego Polskę prawa międzynarodowego¹², nie może być uzależnione od ujawnienia swoich poglądów organom władzy publicznej.

Podsumowując, należy uznać, że przyjęta przez Radę Gminy Grębocice forma i sposób przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawie wyłączenia Gminy Grębocice z Powiatu Polkowickiego i włączenia Gminy Grębocice do Powiatu Głogowskiego prowadzić muszą do nieuprawnionego pozyskania przez władze gminy informacji o poglądach politycznych mieszkańców biorących udział w konsultacjach, co wskazuje na zasadność zarzutu naruszenia art. 51 ust. 2 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę, działając na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹³ — zwracam się do Pani Wojewody z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia przewidzianych prawem działań nadzorczych, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁴ tj. o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały i poinformowanie Rzecznika o zajęтым stanowisku.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załącznik:

- 1) Uchwała Rady Gminy Grębocice nr XIV/81/2024 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Grębocice w sprawie wyłączenia Gminy Grębocice z Powiatu Polkowickiego i włączenia Gminy Grębocice do Powiatu Głogowskiego

¹¹ Art. 3b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.).

¹² Art. 5 EKSL.

¹³ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).