



Warszawa, 28-01-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.600.3.2025.MC

Pani

Beata Rutkiewicz

Wojewoda Pomorski

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku

PURDE

Szanowna Pani Wojewodo,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek mieszkańca Gminy Kobylnica (pow. Słupski), w którym wskazuje on na niezgodność z prawem załącznika nr 3 do uchwały nr XII/115/2025 Rady Miejskiej w Kobylnicy z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kobylnica w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Kobylnica, który na podstawie § 4 ust. 4 tejże uchwały stanowi wzór ankiety konsultacyjnej.

Sprzeciw Wnioskodawcy budzi konieczność podania danych osobowych na karcie konsultacyjnej w postaci imienia i nazwiska, adresu zamieszkania oraz podpisu. Niepodanie takich danych, zgodnie z informacją zawartą w punkcie 9 klauzuli informacyjnej do tego załącznika, będzie skutkowało nieuwzględnieniem opinii (głosu). Organem przetwarzającym dane osobowe jest natomiast Urząd Miejski w Kobylnicy.

W ocenie Wnioskodawcy regulacja zawarta w § 4 ust. 4 uchwały w zw. z załącznikiem nr 3 do uchwały jest niezgodna 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.

Podzielając te obawy pragnę wskazać, że analogiczna uchwała stała się przedmiotem mojego wystąpienia do Wojewody Dolnośląskiej¹. Niezgodność z prawem rozwiązań przyjętych w obu uchwałach znajduje swoje oparcie także w orzecznictwie sądów administracyjnych².

Zasady przetwarzania danych osobowych określone w przepisach RODO³ 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 listopada 2015 r. w sprawie II OSK 518/14 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że 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 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-konsultacje-gmina-przynaloznosc-dane-osobowe-naruszenie-wojewoda>.

² Zob. wyrok NSA z 5.11.2015 r., II OSK 518/14; zob. też wyrok WSA w Kielcach z 25.10.2023 r., II SA/Ke 411/23 (wyrok nieprawomocny). Powołane orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne za pośrednictwem Internetu w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

³ 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, p. 1–88; powołane jako: RODO).

„przeciw” w tego typu konsultacjach jest bowiem równoznaczny z akceptacją lub brakiem akceptacji dla zasadniczego kierunku rozwoju gminy proponowanego przez jej władze, które w tym przypadku są administratorami danych osób oddających głos.

Twierdzenie o szczególnej doniosłości konsultacji w przypadku zmian granic jednostek samorządu terytorialnego potwierdza art. 5 EKSL⁴, w którym unormowano, że „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, że: „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”⁵.

W tym świetle jako zasadne jawi się postrzeganie głosu w konsultacjach społecznych dotyczących zmian granic jednostki samorządu terytorialnego jako nośnika wypowiedzi politycznej, a więc także zawierającego dane o poglądach politycznych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera konstytucyjna zasada niezbędności przetwarzania danych osobowych przez władze publiczne, która to, w mojej ocenie, 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”⁶. W tym miejscu jedynie tytułem przykładu wskazać można, że rozwiązania takie jak wydawanie i odbieranie kart konsultacyjnych przez sołtysa (ewentualnie pracownika gminy) zapewnia wystarczającą gwarancję

⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.; powołana jako: EKSL).

⁵ Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02 (OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16), pkt III.7.

⁶ Zob. wyrok NSA z 5.11.2015 r., II OSK 518/14; zob. też wyrok WSA w Kielcach z 25.10.2023 r., II SA/Ke 411/23 (wyrok nieprawomocny).

prawidłowego określenia kręgu głosujących, a tym samym zachowania wymogu równości⁷.

Warto podkreślić, że w przypadku omawianych konsultacji społecznych, w odróżnieniu od innych procedur, np. występującej w Kodeksie wyborczym⁸ procedury zbierania podpisów poparcia – nie przewidziano jakichkolwiek gwarancji ochrony danych osobowych głosujących mieszkańców⁹. W szczególności zauważyć należy, 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 w konsekwencji zaakceptować sytuację, w której – po zakończonym głosowaniu – organ władzy publicznej posiada informacje o tym kto z imienia i nazwiska, zamieszkały w konkretnej części gminy, był za pomysłem władz gminy, a kto był przeciw¹⁰. 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. w sprawie II OSK 518/14 Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wyjaśnił bowiem, 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”¹¹.

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

⁷ 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.

⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.).

⁹ Zob. motyw 56 RODO.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 5.11.2015 r., II OSK 518/14.

¹¹ Tamże.

przeprowadzenie gwarantowane jest na mocy ustawy¹² i wiążącego Polskę prawa międzynarodowego¹³ – nie może być zatem uzależnione od ujawnienia swoich poglądów organom władzy publicznej.

Z tych wszystkich przyczyn, należy uznać, że forma i sposób przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kobylnica w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Kobylnica, który przyjęty został w uchwale nr XII/115/2025 Rady Miejskiej w Kobylnicy z dnia 14 stycznia 2025 r. prowadzić musi do nieuprawnionego pozyskania przez władze gminy informacji o poglądach politycznych mieszkańców biorących udział w konsultacjach, naruszając treść art. 51 ust. 2 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁴ — 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 gminnym¹⁵, tj. o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały i poinformowanie Rzecznika o zajęтым stanowisku.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹² 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.).

¹³ Art. 5 EKSL.

¹⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).