

Gdańsk, 17 lutego 2025 r.

PN-II.40.14.2025.JB

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 stycznia 2025 r. znak sprawy: VII.600.3.2025.MC dotyczące uchwały Rady Miejskiej w Kobylnicy nr XII/115/2025 z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kobylnica w przedmiocie zmiany granic administracyjnych Gminy Kobylnica, zwanej dalej „uchwałą” uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Wskazana na wstępie uchwała wpłynęła do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku w dniu 17 stycznia 2025 r. Ponadto, w dniu 25 stycznia 2025 r. wpłynął sygnał w sprawie, w którym wniesiono o stwierdzenie jej nieważności, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2015 roku (II OSK 518/14). Po przeanalizowaniu treści uchwały, argumentów podniesionych w otrzymanych sygnałach, a także aktualnego orzecznictwa sądowoadministracyjnego uprzejmie informuję, że organ nadzoru nie dopatrzył się istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wskazania w pierwszej kolejności wymaga, że uchwała podjęta została m. in. na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), zgodnie z którym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (ustęp siódmy dotyczy budżetu obywatelskiego). Przepis ten nakłada na radę gminy obowiązek ustalenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji w taki sposób, aby udział w nim był z możliwy dla mieszkańców danej społeczności lokalnej, z wyłączeniem osób spoza tego kręgu. Z tego względu konieczne jest zweryfikowanie, czy dany głos został oddany przez osobę uprawnioną, a nie na przykład przez osobę zamieszkującą gminę sąsiednią. Ma to szczególne znaczenie w przypadku konsultacji dotyczących zmian granic administracyjnych gminy, gdy przy braku rzetelnej weryfikacji głosów mieszkancie gminy, która chce poszerzyć granice o część innej gminy, mógłby zagłosować w obu gminach, wypaczając wyniki konsultacji. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 maja 2022 r.¹ (wyrok wydany w analogicznym stanie faktycznym), wskazując: „(...) *Nie ulega wątpliwości, że organ nie miał innej możliwości weryfikacji czy w*

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, II SA/Sz 182/22

konsultacjach uczestniczy mieszkaniec wspomnianej Gminy jak tylko poprzez uzyskanie jego adresu, imienia i nazwiska. Brak tych danych nie pozwala bowiem w żaden sposób na stwierdzenie, czy osoba, która wypełniła ankietę jest mieszkańcem Gminy Sianów. Uzyskanie tych danych było zatem niezbędne chociażby po to aby nie dopuścić do sytuacji, w której przykładowo, jakaś grupa osób szczególnie zainteresowanych wyłączeniem z Gminy Mielno obrębu ewidencyjnego Łazy i włączeniu go do Gminy Sianów - by zwiększyć szanse na osiągnięcie swojego celu - wzięta udział zarówno w konsultacjach przeprowadzanych w Gminie Mielno jak i w Gminie Sianów”².

Ponadto, jak słusznie wskazano w uzasadnieniu wskazanego wyżej wyroku, że „zakwestionowana uchwała nie wprowadza obowiązku podawania jakichkolwiek danych osobowych. Co prawda w załączniku nr 2 do tej uchwały, stanowiącym wzór ankiety (...) znajduje się miejsce na imię i nazwisko oraz adres zamieszkania a także własnoręczny podpis osoby uczestniczącej w konsultacjach, jednak do ankiety dołączona została także „klauzula informacyjna dotycząca przetwarzania danych osobowych w zakresie konsultacji społecznych”, z której jednoznacznie wynika, że podanie przez osoby uczestniczące w konsultacjach ich danych osobowych jest dobrowolne, przy czym ich nie przekazanie skutkować będzie brakiem realizacji celu, którym jest przeprowadzenie wspomnianych konsultacji”. Podzielając powyższe stanowisko Sądu wskazuję, że uchwała Rady Miejskiej w Kobylnicy wprowadziła w załączniku nr 3 wzór ankiety konsultacyjnej wraz z odpowiednią klauzulą informacyjną, tak jak w przypadku uchwały będącej przedmiotem orzeczenia sądu. Co istotne, słuszność tego stanowiska potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2024 r.³ (wydanego na skutek skargi kasacyjnej od w/w wyroku WSA w Szczecinie), wskazując w uzasadnieniu, że „upoważnienie z art. 5a ust. 1 u.s.g. nie wprowadza żadnych ograniczeń ustalania zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami gminy, a zatem nie wyłącza ich przeprowadzenia na zasadach określonych w zaskarżonej uchwale, o ile jest to zgodne z innymi przepisami prawa. Naczelny Sąd Administracyjny, w granicach wyznaczonych podstawami skargi kasacyjnej, nie ustalił, aby postanowienia kwestionowanej uchwały naruszały prawo oraz interes prawny skarżącego”.

Ponadto za nieuzasadniony, w ocenie Wojewody Pomorskiego, należy uznać zarzut niezgodności z art.54 ust.1 Konstytucji RP przepisu § 4 ust. 4 w zw. z załącznikiem nr 3 do uchwały w zakresie nieuprawnionego gromadzenia danych dotyczących poglądów politycznych mieszkańców oraz ograniczania swobody wypowiedzi w procedurze konsultacji społecznych. Zgodzić się należy bowiem z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu wcześniej przywołanego wyroku WSA w Szczecinie, w którym wskazano: „Za niezrozumiałe należy uznać argument skarżącego, że sam fakt wyrażenia opinii w sprawie zmiany granic Gminy ujawnia poglądy polityczne osoby uczestniczącej w konsultacjach społecznych. Zdaniem strony, skoro pomysł zmiany granic to pomysł "władzy", zatem osoba uczestnicząca w

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, II SA/Sz 182/22

³ III OSK 2722/22

konsultacjach wyrażając swoją opinię w tej sprawie opowiada się "za pomysłem władzy" lub przeciw temu pomysłowi (ewentualnie odmawia brania udziału w konsultacjach). Prezentując powyższy pogląd skarżący zdaje się jednak nie brać pod uwagę okoliczności, że "pomysł władzy" może być odbierany przez większość mieszkańców - niezależnie od ich poglądów politycznych - jako słuszny, wobec czego opinię pozytywną wyrażą zarówno przeciwnicy jak i zwolennicy tejże "władzy". Podtrzymując wyrok sądu pierwszej instancji Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił stanowiska skarżącego kasacyjnie, że „podanie swoich danych osobowych w ankiecie, w której jednocześnie zajął stanowisko co do zmiany granic gminy jest równoznaczne z niedopuszczalnym zmuszeniem go do ujawnienia poglądów politycznych. Jak wyżej wskazano, udział w konsultacjach miał charakter dobrowolny. Skarżący w tych konsultacjach uczestniczył, a zatem dobrowolnie wyraził zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych – art. 9 ust. 2 lit. a RODO”.

Z wyżej wymienionych względów organ nadzoru nie stwierdził nieważności przedmiotowej uchwały.

Z poważaniem,

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz

/dokument podpisany elektronicznie/