

Zaniemyśl, 6 listopada 2023 roku

Katarzyna Gomułkiewicz
Radna Gminy Zaniemyśl

**Wójt Gminy Zaniemyśl
za pośrednictwem
Przewodniczącego
Rady Gminy Zaniemyśl**

Na podstawie art. 24 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) w związku ze zgłaszanymi podczas LX Sesji Rady Gminy Zaniemyśl w dniu 30 października br. wątpliwościami dotyczącymi prawidłowości przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących nadania miejscowości Zaniemyśl statusu miasta, zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie:

1. opinii prawnej w zakresie zgodności Zarządzenia nr 685 Wójta Gminy Zaniemyśl z dnia 18 sierpnia 2023 roku w sprawie przeprowadzenia z mieszkańcami gminy Zaniemyśl konsultacji społecznych dotyczących nadania miejscowości Zaniemyśl statusu miasta¹ z zasadami i trybem przeprowadzania konsultacji określonymi w Uchwale nr XXXI/212/2021 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Zaniemyśl², w szczególności § 6 ust. 1 Zarządzenia oraz § 2 i § 4 Obwieszczenia – załącznika nr 2 do Zarządzenia z § 2 ust. 8 Uchwały;
2. opinii prawnej oraz stanowiska inspektora ochrony danych osobowych w zakresie zasadności gromadzenia i przetwarzania danych osobowych mieszkańców gminy Zaniemyśl biorących udział w konsultacjach w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Zaniemyśl, takich jak imię, nazwisko oraz adres zamieszkania, dla uzyskania ich opinii w przedmiotowej sprawie.

Uchwałą nr LII/401/2023 z dnia 27 marca 2023 r. Rada Gminy zobowiązała Wójta Gminy Zaniemyśl do przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Zaniemyśl w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Zaniemyśl. W uchwale tej wskazano, że konsultacje społeczne powinny odbyć się na zasadach i w trybie określonym uchwałą nr XXXI/212/2021 Rady Gminy Zaniemyśl z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Zaniemyśl (dalej „Uchwała”).

Na tej podstawie w dniu 18 sierpnia 2023 roku Wójt Gminy Zaniemyśl wydał Zarządzenie nr 685 w sprawie przeprowadzenia z mieszkańcami gminy Zaniemyśl konsultacji społecznych dotyczących nadania miejscowości Zaniemyśl statusu miasta (dalej „Zarządzenie”). Załącznikiem nr 1 do Zarządzenia był wzór ankiety, w formie której miały zostać przeprowadzone konsultacje, a załącznikiem nr 2 – obwieszczenie służące przekazaniu istotnych informacji mieszkańcom (dalej „Obwieszczenie”).

¹ <https://zaniemysl.biuletyn.net/?bip=2&cid=1544&id=6796>

² Dz. Urz. Woj. Wlkp., poz. 3045

W Zarządzeniu wraz z załącznikami wskazano m.in., że:

- ankietę otrzymają do skrzynek pocztowych wszyscy pełnoletni mieszkańcy gminy Zaniemyśl, (w tym również ci, którzy osiągną pełnoletniość do 31 października 2023 r.) (§ 6 ust. 1 Zarządzenia),
- osobami uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach są pełnoletni mieszkańcy gminy Zaniemyśl (§ 2 Obwieszczenia),
- konsultacje społeczne zostaną przeprowadzone w formie bezpośredniej, poprzez wypełnienie przez pełnoletnich mieszkańców gminy ankiety (§ 4 Obwieszczenia),
- o ważności wyrażonej opinii decydować będzie wypełnienie przez mieszkańca gminy Zaniemyśl ankiety poprzez podanie danych osobowych, to jest imienia i nazwiska oraz jej adresu zamieszkania (§ 7 Obwieszczenia),
- podanie danych: imię i nazwisko oraz adres, jest niezbędne do zaliczenia opinii jako wiążącej (wzór formularza ankiety – załącznik nr 1 do Zarządzenia).

Ad. 1. Zgodnie z § 2 ust. 8 Uchwały uprawnionymi do udziału w konsultacjach są mieszkańcy gminy Zaniemyśl. Co ważne, takie brzmienie przepis ten otrzymał w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego z 30 kwietnia 2021 roku (nr KN-I.4131.1.296.2021.7)³, który orzekł nieważność pierwotnego brzmienia § 2 ust. 8 Uchwały w zakresie wyrazu „pełnoletni”, wskazując, że w delegacji ustawowej z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Krąg ten został bowiem określony przez samego ustawodawcę. Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy, przy czym norma ta nie zawiera żadnych ograniczeń. W art. 1 ustawy zdefiniowano pojęcie gminy, przyjmując, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1), a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Wspólnotę tworzą osoby trwale z nią związane, a więc stale zamieszkujące w danej gminie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 64/18; wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 38/17). Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 176/18): „Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie definiują pojęcia mieszkańca, dlatego też w tym zakresie należy sięgnąć do przepisów Kodeksu cywilnego. W myśl art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. **Każda osoba** spełniająca ten wymóg jest więc mieszkańcem gminy i zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g. jest uprawniona do brania udziału w konsultacjach społecznych”.

Natomiast w wyroku NSA z dnia 13 września 2019 r. (sygn. akt I GSK 1324/18) wskazano, że: „[...] w delegacji art. 5a ust. 2 u.s.g. nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia rady gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, a przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, zaś z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. **Na kwalifikację danej osoby jako mieszkańca konkretnej gminy nie wpływa w żaden sposób jej wiek**, związana z nim zdolność do czynności prawnych, pozbawienie praw publicznych czy też brak zameldowania”.

Także w art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym (tj. w przepisach dotyczących trybu tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin, ustalania ich granic, nadawania gminie

³ Dz. Urz. Woj. Wlkp., poz. 3744

lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic oraz ustalania i zmiany nazwy gmin oraz siedziby ich władz) ustawodawca nakazał przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, nie zawężając żadnym dodatkowym kryterium (poza miejscem przebywania z zamiarem stałego pobytu) grupy osób uprawnionych do uczestnictwa w nich.

W związku z powyższym uzasadnione są wątpliwości czy Wójt Gminy Zaniemyśl prawidłowo ograniczył krąg mieszkańców uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach do osób pełnoletnich i tych, które osiągną pełnoletniość do 31 października 2023 r.

Ad. 2. Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej **władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne** w demokratycznym państwie prawnym. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. c 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)⁴, **dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane** („minimalizacja danych”).

Mając na względzie cel przeprowadzanych konsultacji społecznych („uzyskanie opinii mieszkańców gminy Zaniemyśl w sprawie nadania statusu miasta miejscowości Zaniemyśl”), ustalenie opinii konkretnego mieszkańca, określonego z imienia i nazwiska oraz dokładnego adresu zamieszkania, wydaje się nieuzasadnione. Być może istotne dla organu przeprowadzającego konsultacje było powiązanie opinii z miejscem zamieszkania (w rozumieniu art. 25 KC) respondenta, dla rozdzielenia opinii pochodzących od mieszkańców miejscowości Zaniemyśl i tych z pozostałych miejscowości, jednak to organ mógł ustalić na podstawie numerów poszczególnych egzemplarzy formularzy ankiet (zanumerowane formularze ankiet dystrybuowane były w kopertach pod konkretne adresy, tak więc organ mógł ustalić - bez konieczności wskazywania na formularzu ankiety danych osobowych określonych w § 7 Obwieszczenia - z jakiego adresu pochodzi dana odpowiedź)⁵.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym podczas LX Sesji Rady Gminy Zaniemyśl wyroku z 5 listopada 2015 roku, sygn. II OSK 518/14⁶, „istotą konsultacji jest uzyskanie obrazu poglądów mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, a nie indywidualnych jednostek. (...) W procedurze konsultacji ustawodawca wprowadził 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. (...) podawanie przez osoby biorące udział w konsultacjach społecznych informacji o wrażliwych danych osobowych, nie stanowi koniecznego warunku do ich skutecznego przeprowadzenia. Prawidłowe

⁴ Dz. Urz. UE L 119/1

⁵ Chociaż podczas LX sesji Rady Gminy Zaniemyśl wskazano, że numerowanie miało na celu ograniczenie możliwości powielania formularzy ankiet.

⁶ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/64FA4075EC>

przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, zgodnie z zasadą reprezentatywności, nie wymaga podawania danych imiennych mieszkańców danej korporacji terytorialnej." Wyrok ten dotyczył ważności uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie nadania statusu miasta miejscowości w sposób, który wymagał od osób biorących udział w konsultacjach ujawnienia swoich przekonań z podaniem imienia i nazwiska – a więc analogicznie, jak podczas konsultacji przeprowadzonych na podstawie Zarządzenia nr 685 Wójta Gminy Zaniemyśl. I w tej podobnej do naszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym wyroku dalej stwierdził: „(...) należy uznać, że przyjęta przez władze gminy S., forma i sposób przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawie nadania gminie statusu miasta, doprowadziły do nieuprawnionego pozyskania przez władze gminy informacji o poglądach politycznych mieszkańców biorących udział w konsultacjach, co uzasadnia też zarzut naruszenia art. 54 ust. 2 Konstytucji RP. Po zakończonym głosowaniu organ władzy publicznej posiadał bowiem informacje, kto z imienia i nazwiska był za pomysłem władz gminy, kto był przeciw, a kto w ogóle odmówił wzięcia udziału w konsultacjach. Przyjęte w uchwale rozwiązanie nie stanowiło o konsultacjach z mieszkańcami, jako formie dialogu z organami władzy publicznej, lecz de facto stanowiło plebiscyt.”

W związku z powyższym uzasadnione są wątpliwości co do tego, czy dane zgromadzone przez Wójta Gminy Zaniemyśl w toku konsultacji nie zostały zebrane z naruszeniem przywołanej zasady „minimalizacji danych” oraz czy ich wymaganie nie ingerowało w konstytucyjne prawo wolności poglądów.

Z poważaniem,



PODPIS ZAUFANY

KATARZYNA
GOMUŁKIEWICZ

06.11.2023 07:26:32 [GMT+1]

Dokument podpisany elektronicznie
podpisem zaufanym