**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 23 października 2026 r.

WP-I.4131.292.2026

**Rada Gminy Iłów**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm., zwanej dalej „u.s.g.")

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 117/XXXIII/2026 Rady Gminy Iłów z dnia 18 września 2026 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Iłów w sprawie nadania miejscowości Iłów statusu miasta – w części:

- § 4 uchwały w zakresie sformułowania „„wraz z informacją o przetwarzaniu danych osobowych,"
- załącznika do uchwały „Karty Konsultacyjnej w sprawie nadania miejscowości Iłów statusu miasta" w zakresie treści następującej po pkt 1 Instrukcji do końca dokumentu (tj. pkt 2-4 Instrukcji, oświadczenie pod Instrukcją, pola dotyczące imienia, nazwiska, adresu zamieszkania i czytelnego podpisu uczestnika konsultacji, oświadczenie opiekuna prawnego, pole dotyczące czytelnego podpisu opiekuna prawnego, Klauzula informacyjna RODO: pkt 1-11).

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 18 września 2026 r. Rada Gminy Iłów podjęła uchwałę Nr 117/XXXIII/2026 w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Iłów w sprawie nadania miejscowości Iłów statusu miasta (zwaną dalej „Uchwałą"). Akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 25 września 2026 r.

W § 1 Uchwały postanowiono o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Gminy Iłów w sprawie nadania miejscowości Iłów statusu miasta. Zgodnie z § 4 Uchwały wzór karty konsultacyjnej w sprawie nadania miejscowości Iłów statusu miasta, wraz z informacją o przetwarzaniu danych osobowych, określa załącznik do Uchwały (zwany dalej „Załącznikiem"). Uchwała weszła w życie z dniem podjęcia (§ 8 Uchwały). Załącznik

do Uchwały został oznaczony jako „Karta Konsultacyjna w sprawie nadania miejscowości Iłów statusu miasta". Zawiera on pytanie „Czy jest Pani/Pan za nadaniem miejscowości Iłów statusu miasta?", po którym zamieszczono odpowiedzi z rubrykami do zaznaczenia wyboru: „TAK – jestem za nadaniem miejscowości Iłów statusu miasta", „NIE – jestem przeciw nadaniu miejscowości Iłów statusu miasta", „WSTRZYMUJĘ SIĘ – nie opowiadam się ani za, ani przeciw nadaniu miejscowości Iłów statusu miasta". Poniżej tych rubryk zawarto Instrukcję z czteroma punktami o treści: (1) „Proszę zaznaczyć znakiem „X" wyłącznie jedną odpowiedź", (2) „Pola oznaczone znakiem „*" są wymagane w celu weryfikacji uprawnienia do udziału w konsultacjach i jednokrotności udziału", (3) „Adres zamieszkania oznacza miejsce faktycznego zamieszkania: nie jest wymagane zameldowanie na pobyt stały", (4) „Karta zawiera dane osobowe i nie jest publikowana. Do publicznej wiadomości podawane są wyłącznie zbiorcze wyniki konsultacji". Poniżej znajduje się oświadczenie o treści „Oświadczam, że jestem mieszkańcem Gminy Iłów. Potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych w ankiecie do głosowania". Pod nim znajdują się pola do wypełnienia, opisane: „imię nazwisko * uczestnika konsultacji", „adres zamieszkania *", „czytelny podpis * uczestnika konsultacji". Pod tymi rubrykami zamieszczono przypis „Dotyczy niepełnoletniego uczestnika konsultacji:", a pod nim treść: „Oświadczenie opiekuna prawnego osoby głosującej w ramach konsultacji z mieszkańcami Gminy Iłów w sprawie nadania miejscowości Iłów statusu miasta, który nie ukończył 18 lat – oświadczam, że:
- jestem opiekunem prawnym osoby głosującej w ramach konsultacji;
- akceptuję jego udział w konsultacjach;
- podane dane są prawdziwe i aktualne.
Wyrażam zgodę na przetwarzanie danych osobowych mojego podopiecznego w konsultacjach z mieszkańcami Gminy Iłów w sprawie nadania miejscowości Iłów statusu miasta". Pod tym tekstem znajduje się pole do wypełnienia, opisane: „data i czytelny podpis opiekuna prawnego". W końcowej części Załącznika zawarto „Klauzulę informacyjną RODO dotyczącą konsultacji w sprawie nadania miejscowości Iłów statusu miasta", składającą się z punktów od 1 do 11. Pkt 3 i 4 ma brzmienie:

„3. Cele i podstawy prawne przetwarzania. Dane identyfikacyjne zawarte na karcie są przetwarzane w celu weryfikacji statusu mieszkańca Gminy Iłów, zapewnienia jednokrotnego udziału w konsultacjach oraz prawidłowego ustalenia zbiorczych wyników konsultacji, na podstawie art. 6 ust. 1 lit. e RODO w związku z art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz uchwałą Nr 203/XXXI/2013 Rady Gminy Iłów z dnia 11 września 2013 r. W zakresie, w jakim treść indywidualnej opinii może stanowić dane ujawniające poglądy polityczne, podstawą jej przetwarzania w połączeniu z danymi identyfikacyjnymi jest wyraźna zgoda uczestnika – art. 9 ust. 2 lit. a RODO.

4. Dobrowolność podania danych. Udział w konsultacjach jest dobrowolny. Podanie danych wymaganych na karcie jest konieczne do weryfikacji uprawnienia do udziału w konsultacjach i zapewnienia jednokrotności udziału; brak tych danych uniemożliwia uwzględnienie karty przy ustalaniu wyników. Wyrażenie zgody dotyczącej danych szczególnej kategorii jest dobrowolne; w modelu imiennej karty brak tej zgody uniemożliwia przetwarzanie treści opinii w powiązaniu z danymi identyfikacyjnymi, a tym samym uwzględnienie takiej karty w konsultacjach.”.

Podstawę prawną Uchwały stanowi art. 4 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 4, art. 4b ust. 1 pkt 1, art. 5a ust. 1 i 2 oraz 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w zw. z uchwałą Nr 203/XXXI/2013 Rady Gminy Iłów z dnia 11 września 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Iłów.

Uzasadnienie do Uchwały wskazuje m.in., że „dla danych identyfikacyjnych podstawą przetwarzania jest art. 6 ust. 1 lit. e RODO, tj. przetwarzanie niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej, w związku z art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 5a ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałą określającą zasady i tryb konsultacji. Ponieważ treść indywidualnej opinii może być kwalifikowana jako informacja ujawniająca poglądy polityczne, we wzorze karty przewidziano dodatkowo wyraźną zgodę, o której mowa w art. 9 ust. 2 lit. a RODO, wyłącznie w zakresie przetwarzania treści opinii połączonej z danymi identyfikującymi uczestnika. Takie rozdzielenie podstaw prawnych ma na celu zapewnienie zgodności z zasadą minimalizacji danych, ograniczenia celu i poufności. Uwzględnia również aktualne orzecznictwo sądowo administracyjne dotyczące możliwości weryfikowania statusu mieszkańca przy konsultacjach oraz dobrowolnego udziału w konsultacjach.”.

Podstawa prawna Uchwały oraz jej uzasadnienie wskazuje, że Rada Gminy Iłów rozważa złożenie wniosku do Rady Ministrów o nadanie miejscowości Iłów statusu miasta. W myśl art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. wniosek rady gminy poprzedzany jest przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami. Jest to zatem obligatoryjny element procedury przeprowadzanej przez organy gminy. Zgodnie z art. 5a u.s.g. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1), zaś zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (ust. 2).

Organ nadzoru w toku badania Uchwały dostrzegł niezgodność aktu z prawem w kilku aspektach.

Po pierwsze, treść regulacji przyjętych w Uchwale przez Radę Gminy Iłów w zakresie przetwarzania danych osobowych narzuca mieszkańcom wyrażającym chęć udziału w konsultacjach społecznych wymóg przekazania swoich danych osobowych w powiązaniu

z treścią oddawanego przez siebie głosu. Należy zauważyć, że pkt 2 Instrukcji w Załączniku do Uchwały wskazuje, że pola oznaczone znakiem „*" (gwiazdką), czyli imię, nazwisko, adres zamieszkania i czytelny podpis uczestnika konsultacji, są wymagane w celu weryfikacji uprawnienia do udziału w konsultacjach i jednokrotności udziału. Organ nadzoru nie kwestionuje tak określonego celu i potrzeby przeprowadzenia weryfikacji w oparciu o tak wskazany zakres danych. Jednakże wymóg przekazania żądanych danych wraz z treścią oddawanego przez siebie głosu (z uwagi na podawanie danych osobowych i głosu w jednym dokumencie) powoduje, że administrator danych osobowych ponad tak określony cel żąda dodatkowo ujawnienia mu przez głosującego – w powiązaniu z jego danymi osobowymi – poglądu w zakreślonym temacie. Zgodnie z pkt 3 i 4 „Klauzuli informacyjnej RODO" nie tylko brak danych osobowych uniemożliwia uwzględnienie karty przy ustalaniu wyników, ale także brak zgody na przetwarzanie tych danych w powiązaniu z treścią indywidualnej opinii ujawniającej poglądy polityczne. Powyższe oznacza więc, że osoba wyrażająca chęć udziału w dobrowolnych konsultacjach społecznych musi podać w karcie konsultacyjnej nie tylko swoje dane osobowe celem weryfikacji uprawnienia, ale dodatkowo powiązać je z treścią oddawanego przez siebie głosu. Nie ma możliwości poddania się weryfikacji w zakresie uprawnienia do uczestnictwa w konsultacjach społecznych (godząc się na przekazanie danych osobowych w tym celu) bez równoczesnego ujawnienia swojego indywidualnego głosu.

W myśl art. 51 ust. 1 Konstytucji RP nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Gwarancji tej nie można oderwać od ogólnych gwarancji prawa do prywatności, wywodzonych z art. 47 Konstytucji RP. W orzeczeniu TK dotyczącym prywatności TK potwierdził, że prawo do prywatności obejmuje również ochronę danych dotyczących obywatela (orzecz. TK z 24.6.1997 r., K 21/96, OTK 1997, Nr 2, poz. 23). W tym samym duchu przyjęto, że prawo do prywatności jest gwarantowane w aspekcie ochrony danych osobowych przez art. 51 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 30 marca 2006 r., I OSK 628/05; wyrok NSA w składzie 7 sędziów z dnia 6 czerwca 2005 r., I OPS 2/05, wyrok NSA z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 920/18). Jednocześnie zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Organ nadzoru zgadza się z poglądem wyrażonym w wyroku NSA z dnia 5 listopada 2015 r., II OSK 518/14, Legalis nr 1387225, „że jednym z podstawowych elementów aksjologii demokratycznego państwa prawnego, jest konstytucyjna ochrona prywatności, w szczególności możność samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących własnej osoby, a także sprawowania kontroli nad tymi informacjami, nawet jeżeli znajdują się w posiadaniu innych osób (autonomia informacyjna jednostki) oraz możność samostanowienia o swym życiu osobistym w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz czasowym

(autonomia decyzyjna jednostki). Autonomia informacyjna oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3)". NSA zwrócił uwagę, że w sferze autonomii informacyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto, m.in. informacji o poglądach politycznych.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 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), zwanego dalej „RODO", rozróżnia się dwie kategorie danych osobowych: dane zwykłe oraz dane wrażliwe. Do tych ostatnich należą w szczególności dane o poglądach politycznych. RODO wprowadza generalny zakaz przetwarzania (w tym zbierania) danych osobowych ujawniających poglądy polityczne, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 9 ust. 2 RODO (o czym mowa także dalej). Jak dostrzegł NSA w wyroku powołanym wyżej „(…) w sprawie dotyczącej oceny legalności uchwały o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami odnoszących się do zmiany statusu gminy z wiejskiej na miejską, działania podjęte przez organy gminy na gruncie tej procedury, 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". W ślad za NSA organ nadzoru stoi na stanowisku, że przyjęcie karty, w której treść głosu powiązana z danymi osobowymi uczestnika konsultacji, prowadzi do przetwarzania (w szczególności zbierania) danych osobowych o statusie wrażliwych. Ocenę tę podziela sama Rada Gminy Iłów zważywszy na pkt 3 i 4 „Klauzuli informacyjnej RODO" z Załącznika do Uchwały, w których wprost odwołano się do „indywidualnych opinii wyrażających poglądy polityczne" i „danych szczególnej kategorii". Jednocześnie wymóg przekazania przez osobę biorącą udział w konsultacjach społecznych treści swojej opinii o poglądach politycznych w powiązaniu z danymi osobowymi (imię, nazwisko, adres zamieszkania), nie stanowi koniecznego warunku skutecznego przeprowadzenia tych konsultacji. Organ nadzoru ponownie podkreśla, że jest uzasadnione

sprawdzenie danych osobowych uczestnika konsultacji w celu potwierdzenia statusu mieszkańca gminy Iłów, jednakże winno to nastąpić w taki sposób, aby etapy weryfikacji i wyrażenia głosu były rozdzielone, by nie było możliwości powiązania danego głosu z danymi osobowymi uczestnika konsultacji. Zapewnić to może przykładowo sprawdzenie danych osoby zgłaszającej chęć uczestniczenia w konsultacjach przy wydawaniu Karty Konsultacyjnej. „Swoboda wypowiedzi jest jedną z głównych podstaw demokratycznego społeczeństwa, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostki. Wolność wypowiedzi polega na możliwości wyrażania swoich poglądów bez ingerencji państwa, czy to polegającej na zakazie ujawniania poglądów, czy też nakazie ich ujawnienia. Przepis art. 54 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia „każdemu" wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji" (wyrok NSA wskazany wyżej). Tym samym przeprowadzenie konsultacji społecznych z wykorzystaniem Karty Konsultacyjnej, jak w Załączniku do Uchwały, doprowadzi do nieuprawnionego pozyskania przez władze gminy informacji o poglądach politycznych każdego indywidualnego, zidentyfikowanego mieszkańca biorącego udział w konsultacjach, co uzasadnia zarzut naruszenia art. 47, 51 ust. 1 i ust. 2, art. 54 ust. 2 Konstytucji RP. Jak zauważył NSA w powołanym wyroku „[p]o 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", podczas gdy celem konsultacji jest poznanie poglądu nie indywidualnych osób, lecz całej zbiorowości.

Powyższy argument należy wzmocnić art. 5 ust 1 lit. c RODO, zgodnie z którym dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych"). Zasada ta obowiązuje w każdym przypadku, niezależnie od podstaw przetwarzania danych. Wynika to z art. 5 ust. 2 RODO, zgodnie z którym administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie („rozliczalność"). Skoro w pkt 3 „Klauzuli informacyjnej RODO" w Załączniku do Uchwały wskazano, że dane identyfikacyjne przetwarzane są w celu weryfikacji statusu mieszkańca Gminy Iłów, to powiązanie z nimi opinii weryfikowanej osoby o jej poglądzie politycznym w zakreślonym temacie – jest już daną nadmiarową w kontekście zakreślonego celu. Z tej przyczyny pozyskanie tejże opinii powinno nastąpić odrębnie od przekazania danych osobowych uczestnika konsultacji, w taki sposób, aby głos ten nie mógł być powiązany z danymi identyfikującymi określoną osobę. Ponadto oparcie przetwarzania danych osobowych na zgodzie nie zwalnia administratora danych z konieczności przestrzegania podstawowych zasad przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 5 RODO [podobnie D. Lubasz, w: E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych, s. 351-352]. Innymi słowy, naruszenia takich zasad

przetwarzania danych, jak np. zasada minimalizacji danych, nie można sanować w ten sposób, że odbierze się od osoby, której dane dotyczą, zgodę na przetwarzanie danych osobowych w zakresie nieadekwatnym do celu przetwarzania (tak: P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński [w:] P. Litwiński (red.), Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz, wyd. 2, 2025, artykuł 6, Nb 22).

Po drugie, z uwagi na wymóg podania danych osobowych w powiązaniu z opinią o poglądzie politycznym, aby głos został uwzględniony w wynikach konsultacji – zdaniem organu nadzoru nie ma uzasadnionych podstaw przetwarzania danych w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. e RODO w zw. z art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 5a u.s.g., o czym mowa w pkt 3 „Klauzuli informacyjnej RODO" w Załączniku do Uchwały (obok zgody). Warunek "niezbędności", o jakim mowa w tym przepisie, zachodzi wówczas, gdy rezygnacja z przetwarzania danych osobowych uniemożliwia lub w znacznym stopniu utrudnia wykonanie zadań. Niedopuszczalne jest więc przetwarzanie danych osobowych (m.in. zbieranie lub udostępnianie) na zapas i w zakresie szerszym niż to jest usprawiedliwione celami realizowanymi przez administratora danych (wyrok NSA z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 258/12, Legalis nr 667092). Tymczasem dla realizacji zadania konsultacji nie jest niezbędne przetwarzanie indywidualnego głosu tj. treści głosu w powiązaniu z danymi osobowymi konkretnego głosującego. Jak wskazano wyżej, podstawa ta uzasadniałaby jedynie przetwarzanie danych osobowych uczestników konsultacji w zakresie imienia, nazwiska i adresu zamieszkania, w celu weryfikacji statusu mieszkańca gminy Iłów, lecz z wykluczeniem indywidualnej opinii o poglądzie politycznym. Ta nie jest niezbędna do realizacji konsultacji społecznych jako dana powiązana z innymi danymi osobowymi uczestnika.

Ponieważ sam głos – jako opinia – nie jest daną wrażliwą bez danych osobowych uczestnika, to ewentualna zgoda na przetwarzanie danych obejmuje wszystkie te dane łącznie. Szczególna podstawa do przetwarzania takich danych wrażliwych, jako wyjątek od zakazu ich przetwarzania, wynika z art. 9 ust. 2 RODO, a w nim wymieniono zgodę. Wybór zgody jako podstawy przetwarzania danych powoduje, że w przypadku jej wycofania administrator danych nie może tego samego przetwarzania (w szczególności - w tym samym celu) oprzeć na innej podstawie przetwarzania danych (Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679, https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb\ guidelines\ 202005\ consent\ en.pdf, dostęp: 1.6.2025 r.). W takim przypadku administrator danych po wygaśnięciu jednej z przesłanek nie może powoływać się na inną, jeżeli pierwotną przesłanką przetwarzania była zgoda osoby, której dane dotyczą (tak: P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński [w:] P. Litwiński (red.), Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych.

Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz, wyd. 2, 2025, artykuł 6, Nb 5). Rada Gminy Iłów przyjmując Uchwałę wymagającą podania danych osobowych w powiązaniu z opinią powinna więc zdecydować czy podstawą przetwarzania tych danych, w tym danych wrażliwych, jest zgoda uczestnika czy inna wskazana w RODO.

Po trzecie, we wskazanym pkt 3 „Klauzuli informacyjnej RODO" w Załączniku do Uchwały powołano podstawę przetwarzania danych osobowych w oparciu o zgodę uczestnika – art. 9 ust. 2 lit. a RODO, gdy tymczasem w treści Karty Konsultacyjnej nie zawarto żadnej klauzuli zgody uczestnika. Umieszczono jedynie jego oświadczenie o statusie mieszkańca i potwierdzeniu prawdziwości danych zamieszczonych w ankiecie do głosowania. Zgoda na przetwarzanie danych osobowych, sformułowana w Karcie Konsultacyjnej, odnosi się wyłącznie do podopiecznego tj. uczestnika, który nie ukończył 18 lat i składana jest przez opiekuna prawnego. Nie została ona przy tym oznaczona jako obligatoryjna dla skutecznego oddania głosu.

Po czwarte, w odniesieniu do zgody – niezależnie czy uzyskiwanej w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. a RODO czy też art. 9 ust. 2 lit. a RODO – należy poczynić uwagę natury ogólniejszej. Jak wskazuje definicja zgody w art. 4 pkt 11 RODO – „zgoda" osoby, której dane dotyczą oznacza dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli, którym osoba, której dane dotyczą, w formie oświadczenia lub wyraźnego działania potwierdzającego, przyzwala na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych. Wyjaśnień co do warunków udzielenia tak określonej zgody dostarczają motywy RODO. W szczególności wskazują one, że:

- zgoda powinna być wyrażona w drodze jednoznacznej, potwierdzającej czynności, która wyraża odnoszące się do określonej sytuacji dobrowolne, świadome i jednoznaczne przyzwolenie osoby, których dane dotyczą, na przetwarzanie dotyczących jej danych osobowych; może to polegać na zaznaczeniu okienka wyboru lub na innym oświadczeniu bądź zachowaniu, które w danym kontekście jasno wskazuje, że osoba, której dane dotyczą, zaakceptowała proponowane przetwarzanie jej danych osobowych; milczenie, okienka domyślnie zaznaczone lub niepodjęcie działania nie powinny zatem oznaczać zgody (motyw 32 RODO);
- administrator powinien być w stanie wykazać, że osoba, której dane dotyczą, wyraziła zgodę na operację przetwarzania; zgodnie z dyrektywą Rady 93/13/EWG 11 oświadczenie o wyrażeniu zgody przygotowane przez administratora powinno mieć zrozumiałą i łatwo dostępną formę, być sformułowane jasnym i prostym językiem i nie powinno zawierać nieuczciwych warunków; wyrażenia zgody nie należy uznawać za dobrowolne, jeżeli osoba, której dane dotyczą, nie ma rzeczywistego lub wolnego

wyboru oraz nie może odmówić ani wycofać zgody bez niekorzystnych konsekwencji (motyw 42 RODO – wyrażony w art. 7 ust. 1 RODO);

- aby zapewnić dobrowolność, zgoda nie powinna stanowić ważnej podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych w szczególnej sytuacji, w której istnieje wyraźny brak równowagi między osobą, której dane dotyczą, a administratorem, w szczególności gdy administrator jest organem publicznym i dlatego jest mało prawdopodobne, by w tej konkretnej sytuacji zgodę wyrażono dobrowolnie we wszystkich przypadkach; zgody nie uważa się za dobrowolną, jeżeli nie można jej wyrazić z osobna na różne operacje przetwarzania danych osobowych, mimo że w danym przypadku byłoby to stosowne, lub jeżeli od zgody uzależnione jest wykonanie umowy - w tym świadczenie usługi - mimo że do jej wykonania zgoda nie jest niezbędna (motyw 43 RODO – wyrażony w art. 7 ust. 4 RODO).

Jak zatem wynika z Uchwały, w szczególności pkt 4 „Klauzuli informacyjnej RODO" w Załączniku do Uchwały, brak podania danych wymaganych w karcie: imienia, nazwiska i adresu zamieszkania, wraz z treścią głosu, dla wyrażenia którego w istocie składana jest Karta Konsultacyjna, uniemożliwia uwzględnienie karty przy ustalaniu wyników. Wyrażenie zatem zgody na przetwarzanie danych, nawet gdyby zostało wyraźnie sformułowane w Karcie Konsultacyjnej na wzór zgody podpisywanej przez opiekuna prawnego, nie odpowiadałoby warunkom zgody z art. 4 pkt 11 RODO ze względu na: brak akceptacji zgody poprzez wybór jej wyrażenia jako możliwej opcji zamiast narzuconej formuły (motyw 32 RODO), brak dobrowolności jej wyrażenia i rzeczywistej możliwości odmowy jej udzielenia bez niekorzystnej konsekwencji w postaci pominięcia głosu przy ustalaniu wyników konsultacji (motyw 42 RODO), brak dobrowolności w sytuacji, gdy administratorem jest organ publiczny formułujący w Karcie Konsultacyjnej klauzulę zgody, która nie jest niezbędna, aby skutecznie oddać głos w konsultacjach po weryfikacji statusu mieszkańca w inny dostępny sposób (motyw 43 RODO). Nie sposób zatem uznać wyrażanej zgody za dobrowolną, jeśli określoną daną uznaje się jednocześnie za obligatoryjną do podania organowi w Karcie Konsultacyjnej, gdyż od jej udzielenia uzależniono uwzględnienie głosu z tej karty w wynikach konsultacji. Warunków tych nie spełnia zatem także klauzula zgody opiekuna prawnego (przy założeniu, że jest ona wymagana dla skutecznego oddania głosu).

Z uwagi na powyższe zaznaczyć także należy, że przeprowadzenie konsultacji społecznych z art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. jest obligatoryjne dla władz lokalnych w przypadku składania wniosku przez radę gminy, ale jednocześnie udział w nich jest uprawnieniem mieszkańców. W orzecznictwie wskazuje się, 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" (wyrok NSA z 5 listopada 2015 r., II OSK 518/14, Legalis nr 1387225). Chociaż więc przeprowadzenie konsultacji społecznych w zakreślonej sprawie jest obligatoryjne dla organów gminy, to przeprowadzenie ich w warunkach narzuconych w Uchwale, bez zachowania anonimowości oddawanych głosów, przeczy realnej możliwości poznania opinii ogółu mieszkańców. Możliwość identyfikacji osoby biorącej udział w konsultacjach z treścią głosu, przychylnego lub nie dla polityki prowadzonej przez władze gminy, może prowadzić do skrępowania w podejmowaniu swobodnego wyboru, a nawet do rezygnacji z uczestnictwa lub oddania głosu niezgodnego z własnym przekonaniem, lecz oczekiwanym przez władze lokalne. Jak zauważono w wyroku WSA w Łodzi z dnia 22 kwietnia 2026 r., III SA/Łd 980/25, Legalis nr 3974029 (prawomocny), może to dotyczyć chociażby pracowników Urzędu Gminy.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, w ocenie organu nadzoru podjęcie Uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności aktu w części, zgodnie z treścią sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Wyeliminowanie z Załącznika do Uchwały treści odnoszących się do danych osobowych uczestników umożliwi wykorzystanie dokumentu w procedurze głosowania. Jednocześnie możliwa pozostaje weryfikacja statusu mieszkańca w oparciu o dane: imię, nazwisko, adres zamieszkania przy zachowaniu wymagań prawnych.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje w zakresie objętym orzeczeniem wykonanie Uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/