



Warszawa, 09-05-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.501.90.2023.KSZ

Pan

Mirosław Wróblewski

Prezes

Urzędu Ochrony Danych Osobowych

e-PUAP

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji dotyczącej **sposobu identyfikacji mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego w głosowaniu w sprawie budżetów obywatelskich**, a także informacji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych poprzedniej kadencji wskazującej na to, „że kwestie związane z przedmiotowym zagadnieniem, w tym zakresie danych osobowych zbieranych od osób uprawnionych do zgłoszenia zagadnień, które mają być realizowane w ramach budżetu obywatelskiego, sposobem zbierania tych danych oraz ich zabezpieczeniem zgodnie z zasadami przetwarzania danych przewidzianymi w przepisach RODO budzą wątpliwości organu właściwego w sprawie ochrony danych osobowych”, zwracam się z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji o wyniku przeprowadzonej w tym zakresie analizy¹.

¹ Pismo Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 28 lipca 2023 roku (znak: DOL.051.2.2023.WL.MW).

Pragnę jednocześnie przypomnieć, że budżety obywatelskie (także – partycypacyjne) są najbardziej dostępne dla mieszkańców spośród pozostałych form zaangażowania społecznego. Są także relatywnie proste, transparentne, egalitarne, kreując tym samym największy wachlarz możliwych do realizacji pomysłów obywatelskich. Budżet obywatelski jest formą zaproszenia mieszkańców, wystosowaną przez lokalne władze, do udziału w procesie decyzyjnym w kwestii podziału lokalnych środków budżetowych. Jest tym samym ważnym narzędziem dialogu obywatelskiego – procesu, który jest coraz powszechniejszy². **Rzecznik Praw Obywatelskich niezmiennie docenia doniosłość instytucji, jaką jest budżet obywatelski. Także w literaturze podkreślane są pozytywne aspekty związane z rozwojem tego narzędzia i zwiększającego się poziomu partycypacji obywateli w zarządzaniu w ramach lokalnej społeczności³.**

Możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami na terenie gminy przewiduje art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609; dalej jako: ustawa). Zgodnie z ust. 3 powołanej powyżej jednostki redakcyjnej, szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. W ramach budżetu obywatelskiego, na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy, mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy, w toku prac nad projektem uchwały budżetowej, nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Istotne jest także to, że zgodnie z art. 5a ust. 7 pkt 4 ustawy, rada gminy określa w drodze uchwały między innymi zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania. **Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że ustawodawca pozostawił swobodę w ustalaniu zasad realizacji budżetów, wobec czego władze lokalne przyjmują różne rozwiązania w tym zakresie.**

Analiza zaś dotychczasowego dorobku prawodawczego jednostek samorządu terytorialnego, działalności wojewodów oraz dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych prowadzi do wyróżnienia kilku najbardziej problematycznych

² A. Sobol, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Nr 316, 2017, s. 172-173.

³ M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Zeszyt 3, 2019, s. 205.

plaszczyn w zakresie budzetów obywatelskich: wiele kłopotów sprawia wciąż podstawowa kwestia – zakres podmiotów uprawnionych do udziału w procedurze budzetu obywatelskiego oraz powoływanie specjalnych organów mających na celu wykonywanie zadań z zakresu budzetu obywatelskiego⁴. **Istotnym problemem jest kwestia identyfikacji osób w zakresie ich związków z daną jednostką samorządu terytorialnego. Rozwiązując to zagadnienie należy pamiętać, że za mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego uznaje się osobę, która przebywa na jej terenie z zamiarem stałego pobytu⁵. W prawie miejscowym pojawiają się jednak różne rozwiązania mające na celu dookreślenie sposobu identyfikacji mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązania te uznawane są za istotnie naruszające prawo.** Wśród nich można wskazać na:

- 1) wymóg bycia wpisanym do rejestru wyborców⁶;
- 2) wymóg bycia zameldowanym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego⁷;
- 3) ukończenie przez mieszkańca określonego wieku⁸;
- 4) wymóg podania numeru PESEL na karcie do głosowania lub na zgłoszeniu projektu⁹;
- 5) wymóg podania dodatkowych danych osobowych w postaci np. numeru telefonu lub adresu e-mail¹⁰.

W ostatnim z powołanych powyżej wyroków Naczelny Sąd Administracyjny odnosząc się – tylko ubocznie do zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego – wskazał, że „(...) nie ulega też wątpliwości, że ograniczenie dostępu mieszkańcom gminy do udziału w konsultacjach społecznych rozciąga się również na obowiązek wskazania numeru PESEL i numeru telefonu w procedurze konsultacyjnej, przy oddaniu głosu w formie elektronicznej. **Orzecznictwo sądowoadministracyjne jednoznacznie stwierdza, że podawanie numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a**

⁴ J. Dorosz-Kruczyński, Jak samorzady realizują budżety obywatelskie, Pismo Samorządu Terytorialnego „Wspólnota”, 09.06.2021 (<https://wspolnota.org.pl/newsletter/jak-samorzady-realizuja-budzety-obywatelskie>, dostęp 2604.2024).

⁵ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 22/21.

⁶ Zob. wyrok WSA w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 38/17.

⁷ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2014 r., I SA/GI 1291/13.

⁸ Zob. wyrok NSA z 13 września 2019 r., I GSK 1324/18.

⁹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/GI 944/19.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 11 grudnia 2020 r., I GSK 1193/20.

dodanie go jako jednego z wymogów dopuszczających do uczestniczenia w konsultacjach wykracza poza granice przyznanych radzie przez ustawodawcę kompetencji (por. wyrok WSA w Olsztynie z 16 grudnia 2015 r., I SA/OI 683/15). Odnosząc się do argumentu kasatora, że postanowienia dotyczące wieku czy też podawania numeru PESEL w uchwałach dotyczących konsultacji społecznych, są powszechną praktyką i podobne można znaleźć w innych uchwałach na terenie Województwa Śląskiego, wskazać należy, że występowanie w obrocie prawnym podobnych przepisów w innych uchwałach nie może stanowić podstawy do zakwestionowania prawidłowości wywodów zaskarżonego wyroku w tym zakresie (...)."

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają wnioski obywateli, z których wynika, że **praktyka identyfikacji mieszkańców w oparciu o szeroki zakres danych osobowych pozostaje niezmienną**. Wobec powyższego zwracam się ponownie z uprzejmą prośbą do Pana Prezesa – w trybie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058) – o przedstawienie opinii organu nadzorczego w tej sprawie, a także zaproponowanie działań, które mogłyby wpłynąć na zmianę wciąż wadliwej praktyki w samorządach.

Z poważaniem,

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/