



Warszawa, 11-06-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.501.90.2023.KSZ**

**Pan**

**Jan Nowak**

**Prezes**

**Urzędu Ochrony Danych Osobowych**

**e-PUAP**

Szanowny Panie Prezesie,

na przestrzeni ostatnich lat wpłynęło do Rzecznika Praw Obywatelskich wiele wniosków i pytań ze strony obywateli dotyczących **głosowania w sprawie budżetów obywatelskich**.

Poprawiające się statystyki w zakresie postrzegania przez mieszkańców możliwości udziału w lokalnym życiu publicznym, to m. in. zasługa upowszechniania się budżetów obywatelskich. Budżety obywatelskie (także – partycypacyjne) spośród pozostałych form zaangażowania społecznego są najbardziej dostępne dla mieszkańców. Są także relatywnie proste, transparentne, egalitarne. Kreują 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 powszechniejszy<sup>1</sup>. **Rzecznik Praw Obywatelskich 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 społeczności<sup>2</sup>.**

Możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami na terenie gminy przewiduje art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; 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.**

Analizując dotychczasowy dorobek prawodawczy jednostek samorządu terytorialnego i dorobek orzecznicy wojewodów oraz sądów administracyjnych można wyróżnić kilka najbardziej problematycznych płaszczyzn w zakresie budżetów obywatelskich: wiele kłopotów sprawia wciąż podstawowa kwestia – zakres podmiotów uprawnionych

---

<sup>1</sup> A. Sobol, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Nr 316, 2017, s. 172-173.

<sup>2</sup> M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Zeszyt 3, 2019, s. 205.

do udziału w procedurze budżetu obywatelskiego, powoływanie specjalnych organów mających na celu wykonywanie zadań z zakresu budżetu obywatelskiego<sup>3</sup>.

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 pobytu<sup>4</sup>. **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 wyborców<sup>5</sup>;
2. wymóg bycia zameldowanym na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>6</sup>;
3. ukończenie przez mieszkańca określonego wieku<sup>7</sup>;
4. wymóg podania numeru PESEL na karcie do głosowania lub na zgłoszeniu projektu<sup>8</sup>;
5. wymóg podania dodatkowych danych osobowych w postaci np. numeru telefonu lub adresu e-mail<sup>9</sup>.

W ostatnim z powołanych powyżej wyroków<sup>10</sup> 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 sądownoadministracyjne jednoznacznie stwierdza, że podawanie numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a dodanie go jako jednego z wymogów dopuszczających do uczestniczenia w konsultacjach wykracza poza**

---

<sup>3</sup> 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 02.06.2023).

<sup>4</sup> Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 22/21.

<sup>5</sup> Zob. wyrok WSA w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 38/17.

<sup>6</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2014 r., I SA/GI 1291/13.

<sup>7</sup> Zob. wyrok NSA z 13 września 2019 r., I GSK 1324/18.

<sup>8</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/GI 944/19.

<sup>9</sup> Zob. wyrok NSA z 11 grudnia 2020 r., I GSK 1193/20.

<sup>10</sup> Zob. przypis nr 9.

**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 (...)"

Wobec powyższego identyfikacja mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego może zostać dokonana za pomocą bardzo wąskiego zakresu danych osobowych: imienia i nazwiska, adresu zamieszkania. Prawodawca lokalny określając zasady budżetu obywatelskiego powinien zatem dążyć do wprowadzeniu takiego systemu identyfikowania mieszkańców, który będzie uniemożliwiał tym samym osobom wielokrotne głosowanie oraz uniemożliwi głosowanie osobom, które mieszkańcami nie są<sup>11</sup>.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają wnioski obywateli, z których wynika, że praktyka identyfikacji mieszkańców w oparciu o szeroki zakres danych osobowych pozostaje niezmieniona. Wobec powyższego zwracam się 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 2020 r. poz. 627 ze zm.) o przedstawienie opinii organu nadzorczego w tej sprawie, a także poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich jakie Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych podejmował i podejmuje działania, które mogłyby wpłynąć na zmianę wciąż wadliwej praktyki w samorządach.

Z poważaniem,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>11</sup> J. Dorosz-Kruczyński, *Jak samorzady realizują (...)*, op. cit.