



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH**

Mirosław Wróblewski

Warszawa,

DPNT.413.9.2026

**Pan
Marcin Kierwiński
Minister Spraw
Wewnętrznych i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze,

działając na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781) **zwracam się z wnioskiem i uprzejmą prośbą o uregulowanie** w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581) **sposobu przetwarzania danych osobowych na potrzeby przeprowadzania procedury tzw. budżetu obywatelskiego**, w tym w szczególności określenia kto jest ich administratorem, sprecyzowania zakresu danych zbieranych i następnie przetwarzanych w związku z weryfikacją statusu osoby uprawnionej do głosowania oraz zabezpieczenia danych, zgodnie z zasadami przetwarzania danych przewidzianymi w przepisach rozporządzenia 2016/679¹.

W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy gminy, powiatu i województwa mają prawo w głosowaniu bezpośrednim wyrazić swoją wolę co do sposobu wydatkowania części budżetu lokalnego. Prawo to ma swoje podstawy w zasadach konstytucyjnych. Rzeczpospolita Polska, która jest demokratycznym państwem prawnym, państwem, w którym władza należy do wszystkich obywateli, określonych wspólnotowo, jako naród, jest również dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio, a obywatele uczestniczą w procesach

¹ Rozporządzenie 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) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.), dalej również jako: „RODO”.

decyzyjnych dotyczących spraw publicznych państwa lub wspólnoty lokalnej. Państwo demokratyczne to państwo, którego obywatele mogą wyrażać swoje postulaty, interesy, potrzeby co do kierunków ich rozwiązywania. (art. 1, art. 2, art. 4 Konstytucji RP²). Jednocześnie procesy ingerencji władzy publicznej w sferę prywatności i autonomii informacyjnej osób jako jednostek, obywateli (prawo do prywatności – art. 47 Konstytucji RP, prawo ochrony danych osobowych – art. 51 Konstytucji RP) podlegają ścisłej reglamentacji prawnej. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie z powodów istotnych dla ogółu. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby; władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym; zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa (art. 31 ust. 3 i art. 51 Konstytucji RP).

Budżet obywatelski (partycypacyjny) jest istotnym czynnikiem społecznego oddziaływania na sposób wydatkowania środków publicznych, wykraczającym poza samo finansowanie inwestycji. Działa jako mechanizm aktywizacji lokalnych społeczności, budowania społeczeństwa obywatelskiego, zwiększania kapitału społecznego oraz demokratyzacji procesu decyzyjnego. Dzięki niemu mieszkańcy zyskują realny wpływ na rozwój swojej okolicy. Proces budżetowania partycypacyjnego zachęca obywateli do aktywnego udziału w życiu lokalnym, zgłaszania własnych pomysłów oraz głosowania na projekty, co wpływa na wzrost poczucia sprawstwa i podmiotowości a odbiorcy usług komunalnych stają się współgospodarzami w wydatkowaniu środków publicznych. Wspólna praca nad projektami, dyskusje sąsiedzkie i kampanie promocyjne integrują lokalne społeczności, wzmacniając tożsamość terytorialną.

Jednocześnie **w ramach tej partycypacji społecznej dochodzi do przetwarzania danych osobowych nie tylko przez organy władzy publicznej, ale także przez obywateli.** Angażując się w proces zarządzania gminami, powiatami czy miastami, osoby fizyczne stają się także inicjatorami procesów przetwarzania danych, począwszy od ich pozyskiwania, utrwalania po ich przekazywanie do organów samorządu terytorialnego w listach poparcia konkretnych projektów.

Do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych wpływają sygnały odnoszące się do trudności w stosowaniu przepisów o realizacji budżetów obywatelskich pod kątem przetwarzania danych osobowych. Wątpliwości zgłaszają zarówno podmioty obowiązane do prowadzenia konsultacji społecznych, jak i osoby, których dane dotyczą, tj. mieszkańcy, w związku z brakiem precyzyjnych przepisów regulujących w sposób komplementarny proces przetwarzania danych osobowych w ramach budżetu obywatelskiego.

Poniżej przedstawione zostaną główne problemy zidentyfikowane przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych związane z przetwarzaniem danych osobowych w ramach procedury realizacji budżetu obywatelskiego.

² Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

I. Określenie statusu administratora.

W procesie kształtowania budżetu obywatelskiego dane osobowe są przetwarzane zarówno w celu tworzenia list poparcia, jak i zarządzania procesem głosowania oraz oceny projektów zgłaszanych przez obywateli, a także w celu informowania o wynikach głosowania i realizacji projektów. W polskim systemie prawnym nie ma natomiast kompleksowych przepisów regulujących sposoby przetwarzania danych w ramach poszczególnych etapów realizacji budżetu obywatelskiego w odniesieniu do wszystkich uczestników tego procesu, w tym w sposób zapewniający stosowanie standardów i zasad wynikających z RODO.

Z treści art. 5a ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, że rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Ww. przepis nie precyzuje co uchwała powinna zawierać w zakresie określania kryteriów przetwarzania danych osobowych. Sposób przeprowadzenia głosowania podlega wyłącznie regulacji prawa miejscowego, w tym w odniesieniu do danych osobowych osób uprawnionych do oddania głosu. W rezultacie podejmowane są w skali kraju uchwały o różnej treści, inaczej określające zakres wymaganych do oddania głosu danych osobowych i wymogi techniczne i organizacyjne dla ich dalszego przetwarzania. Ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa także nie regulują tych kwestii.

W przypadku realizacji procesu zarządzania budżetem obywatelskim administratorem danych osobowych osób głosujących, stosownie do obowiązujących przepisów, jest organ wykonawczy gminy, który jest odpowiedzialny za przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie projektów z budżetu obywatelskiego oraz za realizację tych projektów. Niemniej jednak na etapie zbierania głosów przez tworzących listy poparcia (zbierających dane osób głosujących), to oni sami decydują często o celach i sposobach przetwarzania tych danych³, przy czym ustawodawca nie wskazał żadnych dodatkowych gwarancji prawnych dla podmiotów danych w celu ograniczenia ryzyk niewłaściwego przetwarzania danych. Pozostawił ww. administratorom dowolność w kształtowaniu sposobów przetwarzania danych osobowych i przyjmowaniu określonych rozwiązań techniczno-organizacyjnych. Brak przepisów odnoszących się do obsługi techniczno-organizacyjnej tego procesu przez gminę powoduje, że w przypadku, gdy gmina oferuje do realizacji takiego zadania określone platformy informatyczne i zapewnia infrastrukturę organizacyjno-techniczną, pozyskiwana jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych od głosujących oraz składających projekty (na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a RODO), co nie stanowi właściwego rozwiązania. Organy władzy publicznej swoje działania powinny opierać bowiem na jasno ukształtowanej normie prawnej, co wynika zarówno z

³ Zgodnie z art. 4 pkt 7 RODO "administratorem" jest osoba fizyczna lub prawna, organ publiczny, jednostka lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania.

konstytucyjnej zasady praworządności⁴, jak i zasady legalizmu, przejrzystości i rzetelności⁵. Cel przetwarzania musi być określony w podstawie prawnej, gdy są nią przepisy prawa powszechnie obowiązującego (art. 6 ust. 3 RODO).

Przejrzyste ukształtowanie ról i związanej z tym odpowiedzialności za przetwarzanie danych osobowych na każdym etapie realizacji procesu uchwalania budżetu obywatelskiego jest niezwykle ważne z perspektywy zapewnienia osobom, których dane dotyczą, jak najwyższych gwarancji ich ochrony, w szczególności w zakresie zapewnienia respektowania zasad ochrony danych określonych w art. 5 RODO.

II. Zakres i sposób przetwarzania danych osobowych.

Aktualne brzmienie przepisów pozostawia podmiotom obowiązującym do przeprowadzenia konsultacji społecznych pełną swobodę w doborze kryteriów przetwarzania danych osobowych, zakresu pozyskiwanych danych i ich dalszego przetwarzania oraz sposobu i formy ich weryfikacji w celu realizacji przedmiotowego zadania. Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, a zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Takie brzmienie przepisu w sposób blankietowy reguluje kryteria przetwarzania danych osobowych związane z przeprowadzeniem konsultacji społecznych. Obecnie obowiązujące przepisy nie określają w jaki sposób należy identyfikować „mieszkańca” gminy oraz zapobiegać kilkukrotnemu oddawaniu głosu przez tę samą osobę. Ustawodawca nie sprecyzował jakie dane mieszkańców powinny być przy tej okazji zbierane i jak ma przebiegać proces ich przetwarzania, w tym na potrzeby ww. identyfikacji. Aktualnie kwestia oceny zakresu danych i całego modelu realizacji tego zadania spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, które w sposób zróżnicowany kształtują ten zakres w uchwałach, zaskarżanych wielokrotnie i będących przedmiotem niejednorodnych niekiedy rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Wywołuje to dużą niepewność prawną administratorów zobowiązanych do przetwarzania danych osobowych na potrzeby przygotowania i realizacji budżetu obywatelskiego.

W odniesieniu do realizacji procesu pozyskiwania głosów nie zostały wskazane przez ustawodawcę nie tylko zasady pozyskiwania, ale i dalszej retencji danych zebranych przez przedstawicieli lokalnych społeczności w sytuacji, gdy dane osobowe głosujących za budżetem nie zostaną zgromadzone w wystarczającej ilości (nawet jeżeli miejsce na liście i koszt realizacji pozwala na realizację pomysłu, projekt nie zostanie wybrany do realizacji, jeżeli nie otrzyma odpowiedniego poparcia mieszkańców – minimalnej ilości głosów) oraz gwarancji dla ich niewykorzystywania w innych celach i przesłanek ich usuwania.

Kolejną istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest to, że w trakcie przeprowadzanych głosowań na projekty budżetu obywatelskiego żądane jest od

⁴ Art. 2 Konstytucji RP.

⁵ Art. 5 ust. 1 lit. a RODO.

oddających głos podanie numeru PESEL⁶. Prowadzi to często do nieuwzględniania głosów mieszkańców nieposiadających numeru PESEL, np. cudzoziemców bądź dzieci obywateli polskich urodzonych za granicą (w tym osób legitymujących się wyłącznie paszportem). **Dochodzi zatem do niepożądanego ograniczania kręgu mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach jedynie do osób legitymujących się numerem PESEL.** Dodatkowo do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych wpływa wiele sygnałów od obywateli, iż pozyskiwanie numeru PESEL w ramach konsultacji społecznych jest nadmiarowe i nie ma podstaw do tego, aby warunkować udział w konsultacjach społecznych w ten sposób. **Jeżeli numer PESEL miałby być pozyskiwany, powinno to wprost wynikać z przepisów prawa.**

Uzasadnionym byłoby wzięcie pod uwagę orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do konieczności pozyskania numeru PESEL celem weryfikacji mieszkańca, uprawnionego do głosowania w konsultacjach społecznych⁷. Aktualna niejednolita praktyka stosowana przez jednostki samorządu przeprowadzające przedmiotowe głosowania dotyczące budżetów obywatelskich wskazuje, że niejasne jest w jaki sposób weryfikowane są numery PESEL (jak również inne pozyskane dane osobowe) osób głosujących, jak ustalana jest merytoryczna poprawność danych, a także w oparciu o jakie źródła (bazy danych, rejestry publiczne itd.) jest dokonywana jej ocena. Brak precyzyjnie wskazanych warunków przetwarzania (w tym przechowywania) danych osobowych pozyskanych w toku przeprowadzanych konsultacji społecznych sprawia także, że w obawie przed utratą kontroli nad swoimi danymi osobowymi mieszkańcy nie głosują w ramach budżetów obywatelskich. W ten sposób istnieje duże ryzyko, że z uwagi na niepewność prawną mieszkańcy nie będą oni uczestniczyli w debatach publicznych dotyczących rozwoju lokalnego i nie będą mieli realnego wpływu na podejmowane w samorządach lokalnych decyzje. Stworzenie uregulowań w omawianym zakresie może w sposób znaczący wpłynąć pozytywnie na budowanie do tych samorządów zaufania mieszkańców gminy, jako jej najcenniejszego kapitału społecznego.

⁶ Numer PESEL to krajowy numer identyfikacyjny, zgodnie z art. 87 RODO państwa członkowskie mogą określić szczególne warunki przetwarzania krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym. W takim przypadku krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym używa się wyłącznie z zachowaniem odpowiednich zabezpieczeń praw i wolności osoby, której dane dotyczą, które przewiduje niniejsze rozporządzenie.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 28 sierpnia 2019 r. II SA/Rz 683/19: przepis art. 5a ust. 1 i ust. 2 w zw. ust. 7 u.s.g. stanowi ogólną normę kompetencyjną do podejmowania przez radę miejską uchwał w sprawach określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, w tym także w przedmiocie budżetu obywatelskiego. Powyższa kompetencja nie obejmuje jednak określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Podanie imienia i nazwiska wraz z miejscem zamieszkania w systemie elektronicznym umożliwiającym przeprowadzenie głosowania w formie elektronicznej należy uznać za wystarczające zarówno do tego, by zweryfikować, czy głosujący jest mieszkańcem gminy, jak i do tego, czy głosuje on po raz pierwszy. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12 maja 2021 r. III SA/Gl 154/21: Numery PESEL mieszkańców są Gminie znane, zatem ich podanie w procedurze budżetu nie wywiera tego skutku, że Gmina uzyskuje dane, którymi nie dysponowała. Ponieważ jest to numer unikalny, właściwy dla jednej tylko osoby, służy on identyfikowalności głosujących i weryfikacji czy dana osoba już głosowała, w sytuacji, gdy jest kilka osób o samym nazwisku i imieniu.

Do identyfikacji mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny⁸ wskazując, 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. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym dominuje pogląd, że podawanie numeru PESEL nie znajduje uzasadnienia prawnego, a 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)”.

Koniecznym jest zatem przejrzyste i wyczerpujące uregulowanie zakresu danych niezbędnych do realizacji opisywanych zadań, kryteriów kształtowania tego zakresu oraz sposobów przetwarzania, m.in. weryfikacji danych osobowych mieszkańców biorących udział w tych konsultacjach celem prawidłowej organizacji konsultacji społecznych. Należy mieć przy tym na względzie zasadę legalizmu, jak również zasadę ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b RODO)⁹. Podkreślić należy, że dane osobowe po zakończeniu przetwarzania powinny zostać usunięte, zanonimizowane lub też przekazane podmiotowi uprawnionemu ustawowo do ich przejęcia od administratora. Projektowane rozwiązania powinny to uwzględniać przez wskazanie okresu przechowywania oraz wskazanie sposobu postępowania z danymi po wyznaczonym okresie (art. 5 ust. 1 lit e RODO)¹⁰.

Należy podkreślić, że popularyzacja budżetu partycypacyjnego wiąże się z faktyczną realizacją praw i wolności jednostki oraz z procesem włączania grup i osób wykluczonych lub narażonych na wykluczenie społeczne do działań, które są związane z ich codziennym funkcjonowaniem. Z tego względu szczególnie ważne jest, aby doprecyzować definicję „mieszkańca” tak, aby realizacja prawa do udziału w konsultacjach społecznych była jednakowa dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, co ma także znaczenie z punktu widzenia zakresu gromadzonych danych osobowych i ich ilości.

W przypadku rozważenia przez prawodawcę przyjęcia regulacji uwzględniających udział osób, które nie osiągnęły jeszcze pełnoletności (dzieci i młodzieży) w konsultacjach społecznych projektów bezpośrednio tych osób dotyczących, z uwzględnieniem specyficznej pozycji prawnej takich osób¹¹, konieczne jest przyjęcie określonych

⁸ Wyrok NSA z 11 grudnia 2020 r., I GSK 1193/20.

⁹ Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. b) RODO dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami ("ograniczenie celu");

¹⁰ Art. 5 ust. 1 lit. e) RODO dane osobowe muszą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane.

¹¹ Dodatkowo istotne są też wskazówki zawarte w opracowanym przez Grupę Roboczą Art. 29, a zatwierdzonym przez Europejską Radę Ochrony Danych, stosownie do art. 70 ust. 1 RODO zapewniający spójne stosowanie tego aktu prawnego - dokumencie Wytyczne w sprawie przejrzystości na podstawie rozporządzenia 2016/679. Na stronie 11 ww. dokumentu podano: zdaniem GR29 prawo do przejrzystości jest samodzielnym prawem, które ma zastosowanie w takim samym stopniu do dzieci, jak do dorosłych. (...) Zgodnie z konkretnymi wzmiankami o kierowanych do dzieci środkach zapewnienia przejrzystości, o których

mechanizmów weryfikacji ich wieku z poszanowaniem zasady minimalizacji i (art. 5 ust. 1 lit c RODO) oraz zasady przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit a RODO). W odniesieniu do realizacji praw przez dzieci i młodzież niezwykle bowiem istotne jawi się odpowiednie przekazanie informacji dotyczących przetwarzania ich danych osobowych w związku z udziałem w konsultacjach społecznych, zważywszy, że osoby niepełnoletnie zasługują na szczególną ochronę. Wszelkie informacje i komunikaty – gdy przetwarzanie dotyczy osoby niepełnoletniej – powinny być sformułowane tak jasnym i prostym językiem, aby dziecko czy osoba młoda mogły je bez trudu zrozumieć¹². Pomocne mogą okazać się Wytyczne Grupy Roboczej art. 29 w sprawie przejrzystości¹³, które w art. 12 wskazują, że przejrzystość ma zastosowanie do następujących etapów cyklu przetwarzania danych: przed lub na początku cyklu przetwarzania danych, tj. w trakcie gromadzenia danych osobowych albo od osoby, której dane dotyczą, albo pozyskanych w inny sposób; przez cały okres przetwarzania, tj. w trakcie informowania osób, których dane dotyczą, o ich prawach oraz w szczególnych przypadkach, gdy trwa przetwarzaniu, na przykład, gdy wystąpią naruszenia ochrony danych lub w przypadku poważnych zmian w przetwarzaniu. Pod uwagę zatem należy poddać precyzyjne określenie w przepisach rangi ustawy podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, w szczególności dzieci i młodzieży – osób poniżej 18. roku życia, oraz ich praw i obowiązków z uwzględnieniem specyficznej pozycji prawnej takich osób. Jest to szczególnie ważne, ponieważ pojawiają się wątpliwości (w tym wymagające rozstrzygnięć sądowych) co do kręgu osób uprawnionych do głosowania oraz podstaw legalności przetwarzania danych osobowych dzieci poniżej 13. roku życia w związku z udziałem w konsultacjach społecznych.

III. Transformacja cyfrowa i bezpieczeństwo danych.

Istotne jest również wskazanie, że nieuregulowana została przez ustawodawcę szczególnie ważna **kwestia wdrożenia technologii cyfrowych oraz wykorzystania**

mowa w art. 12 ust. 1 (oraz w motywach 38 i 58), administratorzy danych, którzy kierują informacje do dzieci albo wiadomo im, że z ich towarów lub usług korzystają często dzieci w wieku, w którym prawdopodobnie umieją czytać, mają w związku z tym obowiązek zapewnić, by wszelkie informacje i komunikaty były przekazywane w jasnym i prostym języku lub w formie, którą dzieci mogą łatwo zrozumieć. Aby uniknąć wątpliwości, GR29 uznaje jednak, że w przypadku bardzo małych dzieci lub dzieci będących w wieku, w którym prawdopodobnie nie umieją czytać, można również wdrożyć środki zapewnienia przejrzystości skierowane do osób posiadających odpowiedzialność rodzicielską, ponieważ w większości przypadków takie dzieci prawdopodobnie nie będą w stanie zrozumieć nawet najbardziej podstawowych wiadomości dotyczących przejrzystości, czy to pisemnych, czy też w innej formie. Z powyższego wynika, że Europejska Rada Ochrony Danych uznaje, że w przypadku przetwarzania danych osobowych dzieci, informacje wymagane przez przepisy RODO należy przekazywać dzieciom. Jedyny wyjątek przewidziany został w przypadku bardzo małych dzieci lub dzieci będących w wieku, w którym prawdopodobnie nie umieją czytać, gdzie jest mowa o możliwości skierowania takich informacji również do osób posiadających odpowiedzialność rodzicielską.

¹² Zdanie 4 motywu 58 preambuły RODO.

¹³ Grupa Robocza Art. 29 Wytyczne w sprawie przejrzystości na podstawie rozporządzenia 2016/679 Przyjęte dnia 29 listopada 2017 r. , WP260 rev1, dostępne na stronie https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-09/wp260rev01_pl.pdf

cyfrowych usług publicznych w procesie realizacji budżetu obywatelskiego. Zasadne byłoby rozważenie przez projektodawcę wprowadzenia przepisów dotyczących elektronicznego głosowania w ramach budżetu obywatelskiego (co ma już miejsce w praktyce), celem zapewnienia gwarancji bezpieczeństwa tego procesu.

Wdrażanie rozwiązań technicznych powinno zapewniać bezpieczne przetwarzanie danych, w tym danych osobowych, czyniąc zadość zarówno zasadom rozporządzenia ogólnego, jak i normom Konstytucji RP (art. 47 i art. 51 Konstytucji RP), co ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania technologii cyfrowych w społeczeństwie demokratycznym. Rozwiązania technologiczne powinny być dostosowane do wymogów związanych z koniecznością zapewnienia gwarancji i wolności jednostki. Zastosowanie rozwiązań technologicznych w każdym przypadku poprzedzone powinno zostać rozważną, wszechstronną i dogłębną analizą mającą na celu wykazanie ich niezbędności i proporcjonalności. Brak określonych ustawowych kryteriów dla bezpieczeństwa przetwarzanych danych przy ich zastosowaniu stwarza poważne ryzyko nie tylko dla legalności, rzetelności i przejrzystości przetwarzania¹⁴, ale także naruszenia poufności i bezpieczeństwa¹⁵ – zwłaszcza ze względu na gromadzenie danych przez pozyskujących głosy w różnych zasobach: tradycyjnych, elektronicznych, czy też przy pomocy rozwiązań chmurowych¹⁶.

W kontekście zjawisk takich jak cyberprzestępczość, szpiegostwo cyfrowe czy wykorzystywanie danych osobowych do ataków na instytucje demokratyczne, zwrócić uwagę należy na wypracowanie skutecznych rozwiązań poprzez zapewnienie obywatelom narzędzi umożliwiających i ułatwiających zarządzanie oraz realne dysponowanie swoimi danymi w sieci. W tym miejscu zwrócić uwagę należy na brak regulacji w zakresie zgłaszania i popierania projektów budżetu obywatelskiego drogą elektroniczną (przy pomocy sieci Internet). Kwestie te są coraz częściej poruszane w trakcie spotkań z Prezesem UODO, podczas konferencji i debat organizowanych przez Urząd Ochrony

¹⁴ Prawodawca unijny, wymagając w art. 5 ust. 1 lit. a RODO, aby dane były przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dotyczą, zawarł w tym przepisie dwie zasady, tj. zasadę rzetelności i legalności oraz zasadę przejrzystości, które mają ugruntowane miejsce w systemie ochrony danych osobowych od początku jego kształtowania się. Zasada rzetelności i legalności (zgodności z prawem) wymaga, by dane były przetwarzane rzetelnie, czyli uczciwie oraz zgodnie z prawem. Wymóg zapewnienia zgodności z prawem operacji przetwarzania danych oznacza nie tylko konieczność spełnienia przesłanek legalności przetwarzania danych, które zostały określone w art. 6 i art. 9 rozporządzenia RODO, lecz także konieczność zapewnienia zgodności z pozostałymi przepisami o ochronie danych osobowych. Wymóg ten oznacza również konieczność zapewnienia zgodności z całokształtem przepisów regulujących działalność podmiotów przetwarzających dane osobowe (por. m.in. P. Drobek (w:) RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, pod red. E. Bielak-Jomaa i D. Lubasza, WKP 2018, teza 6 komentarza do art. 5 RODO).

¹⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit f RODO dane osobowe muszą być przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych ("integralność i poufność").

¹⁶ Brak kryteriów związanych z kształtowaniem bezpiecznego środowiska przetwarzania danych osobowych w ramach zbierania głosów i dalszego ich wykorzystywania niestety prowadzi do wielu ryzyk, m.in. takich jak opisane w decyzji Prezesa UODO z 24 kwietnia 2024 r. (znak: DKN.5131.32.2022) dotyczącej Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Stop LGBT”; treść decyzji jest dostępna na stronie UODO pod linkiem: <https://www.uodo.gov.pl/decyzje/DKN.5131.32.2022> .

Danych Osobowych dedykowanych ochronie danych osobowych w samorządzie terytorialnym.

Podmioty związane z procesem realizacji budżetu obywatelskiego sygnalizują, że zmiany wymaga również dobór formy, za pomocą której oddawany jest głos. Przyjęcie zarówno tradycyjnej, jak i elektronicznej metody głosowania, *de facto* zwiększałoby krąg osób, które przystąpiłyby do głosowania, jak również zapobiegałoby to ich ew. wykluczeniu cyfrowego, w przypadku kiedy w gminach głosowanie odbywałoby się tylko elektronicznie. Jest to istotna bariera w funkcjonowaniu jednostek zobowiązanych do poszanowania zasady praworządności – brak regulacji w takim zakresie ogranicza stosowanie takich rozwiązań lub wprowadzane są one w dużej niepewności prawnej co do podstaw prawnych (opisywane powyżej poszukiwanie przesłanki zgody podmiotów danych). Przy wprowadzaniu zmian w tym zakresie pamiętać jednocześnie należy o ograniczeniu ryzyk ingerencji w samodzielną działalność mieszkańców podczas przeprowadzania konsultacji.

Zapewnienie bezpieczeństwa danych pozyskiwanych dla kształtowania (list) poparcia w ramach realizacji budżetu obywatelskiego jest szczególnie istotne w dobie rozwoju nowych technologii i powstania nowych ryzyk w sferze bezpieczeństwa, w tym cyberbezpieczeństwa danych uczestników procesu społecznego nadzoru wykorzystywania środków publicznych. Należy przy tym dodać że jednostki samorządu terytorialnego, wobec braku przepisów prawa, nie zawsze poczuwają się do odpowiedzialności za bezpieczeństwo danych przed przekazaniem list poparcia do właściwych organów publicznych, a z kolei zbierający podpisy nie zawsze są świadomi swojej odpowiedzialności za przetwarzane dane osobowe¹⁷.

Konieczne zatem jest przyjęcie przepisów prawa powszechnie obowiązującego we wskazanym zakresie, dostosowanych do dynamicznych zmian technologicznych oraz jednocześnie zapewniających odpowiedni stopień ochrony prywatności gwarantowany przez RODO.

IV. Kwestie związane z przetwarzaniem danych osobowych z użyciem platform informatycznych.

Uzasadnionym byłoby określenie minimalnych kryteriów, jakie spełniać powinny platformy informatyczne dozwolone przez prawodawcę dla procedowania głosowań w ramach budżetu obywatelskiego, z poszanowaniem nie tylko przepisów RODO (m.in. w zakresie ryzyk związanych z przekazywaniem danych poza obszar EOG), ale i regulacji krajowych i europejskich dotyczących cyberbezpieczeństwa czy tożsamości cyfrowej

¹⁷ Pojęcie administratora należy interpretować funkcjonalnie, na co wielokrotnie zwracała uwagę Europejska Rada Ochrony Danych Osobowych (EROD) w swoich opiniach i wytycznych; por. Wytyczne 07/2020 dotyczące pojęć administratora i podmiotu przetwarzającego zawartych w RODO (https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_pl).

(m.in. NIS2, eIDAS2), celem minimalizowania ryzyk związanych ze sposobem obsługi głosowań.

Dozwolone przez prawodawcę rozwiązania powinny wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz powinny zostać spełnione wymagania w zakresie minimalizacji przetwarzanych danych i ich bezpieczeństwa z jednoczesnym zapewnieniem transparentności i weryfikowalności procesu głosowania. Przepisy powinny odnosić się do wymogu wykorzystywania w narzędziach platformy wiarygodnych mechanizmów identyfikacji elektronicznej zgodnie m.in. z rozporządzeniem eIDAS2, jak również umożliwiać audyt procesu głosowania czy weryfikację poprawności liczenia głosów.

V. Wnioski.

Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia przepisów ustawowych, z których wynikać będzie realizacja poszczególnych etapów procedowania budżetu obywatelskiego i odpowiadające im operacje na danych osobowych, tak, by jednoznacznie wnioskować można było **kto posiada status administratora**. Wyeliminuje to występujące aktualnie wątpliwości społeczności lokalnych i pozwoli na ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie zasad ochrony danych. Konieczne jest również określenie w przepisach rangi ustawy **zakresu pozyskiwanych danych i ich dalszego przetwarzania oraz sposobu i formy** ich weryfikacji, przyporządkowania **celów** przetwarzania danych, jak również kwestii związanej z dalszą **retencją danych** w sytuacji, gdy dane osobowe głosujących za budżetem nie zostaną zgromadzone w wystarczającej ilości oraz stworzenie gwarancji dla ich niewykorzystywania w innych celach i przesłanek ich usuwania.

Określenie w przepisach jasnych i wyczerpujących kryteriów przetwarzania danych osobowych w trakcie konsultacji społecznych, w tym w aspekcie wykorzystania platform informatycznych, zapewni jednolity poziom ochrony i bezpieczeństwa danych w skali całego kraju.

W aktualnym stanie prawnym luki w tym zakresie wypełniają akty prawa miejscowego, przy czym w obliczu braku kryteriów ustawowych wskazujących na dopuszczalne zakresy danych osobowych, sposoby ich przetwarzania i wymogi bezpieczeństwa, **standard ochrony danych osobowych nie jest zapewniony na tym samym wysokim poziomie wynikającym z przepisów o ochronie danych osobowych**. Zgodność kształtowania zasad pozyskiwania i dalszego przetwarzania danych w oparciu wyłącznie o kryteria przyjęte w ww. uchwałach budzi także szereg wątpliwości w orzecznictwie sądowo-administracyjnym.

Niezależnie od powyższego należy jednoznacznie podkreślić, że procedury, o których mowa, mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia realizacji zasady udziału obywateli w postępowaniach oraz zapewnienia efektywnej ochrony ich praw. Stanowią one istotny element mechanizmów gwarancyjnych państwa prawa, umożliwiając jednostkom artikulację swoich interesów oraz kontrolę działań organów publicznych. W tym kontekście stanowisko Prezesa UODO nie może być w żadnym zakresie odczytywane jako próba ograniczenia korzystania z tych procedur ani tym bardziej jako przyzwolenie na jakiegokolwiek zawężanie praw osób, których dane dotyczą. Przeciwnie, działania organu

nadzorczego pozostają konsekwentnie ukierunkowane na pełne poszanowanie uprawnień procesowych oraz wzmacnianie standardów partycypacji i transparentności, zgodnie z konstytucyjnymi i unijnymi gwarancjami ochrony praw jednostki.

W razie podjęcia prac przez resort w związku z przedstawionym powyżej zagadnieniem Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych deklaruje wsparcie eksperckie przy wypracowywaniu nowych rozwiązań prawnych.

W świetle przedstawionych argumentów zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do niniejszego wystąpienia w terminie 30 dni od daty jego otrzymania, zgodnie z dyspozycją art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych.

Łączę wyrazy szacunku,
Mirośław Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych