

Warszawa, dn. 17 lutego 2013 r.

Opinia w przedmiocie możliwości nagrywania i rozpowszechniania nagrań audiowizualnych z przebiegu Zebrania Wiejskiego.

Jak podniósł w swoim wyroku z dnia 6 grudnia 2012 Naczelny Sąd Administracyjny (I OSK 2021/12) stwierdził, że w świetle art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy. Z kolei treść art. 36 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że organem sołectwa jest zebranie wiejskie, będące organem uchwałodawczym. W zebraniu wiejskim mogą brać udział wszyscy mieszkańcy sołectwa, a więc mogą uczestniczyć w obradach i podejmować uchwały. Jest to niewątpliwie przejaw demokracji bezpośredniej, wszak ich legitymacja do uczestniczenia w zebraniu wiejskim wynika jedynie z faktu zamieszkiwania na terenie sołectwa. **Udział mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim należy zatem do sfery publicznej działalności tych osób, bowiem decydując się na uczestniczenie w zebraniu wiejskim, każdy jego uczestnik, będący mieszkańcem danego sołectwa, godzi się na udział w pracach organu uchwałodawczego sołectwa, a więc jednostki pomocniczej gminy, tym samym – godzi się więc na udział w życiu publicznym.** Dalej, NSA stwierdza m.in., że podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określona osoba ma związek ze sprawowaniem funkcji publicznej, można uznać, że chodzi tu o takie przypadki, w których związek ze sprawowaniem tych funkcji jest równoznaczny ze współdecydowaniem o sytuacji prawnej innych osób lub środków publicznych albo łączy się co najmniej z przygotowaniem i opiniowaniem decyzji, które dotyczą, bądź pozostają w gestii, innych podmiotów. Tak też jest w rozpoznawanej sprawie, bowiem **uczestnictwo mieszkańca danego sołectwa w zebraniu wiejskim sprawia, że od chwili otwarcia obrad aż do momentu ich zakończenia ma on wpływ na podejmowane uchwały organu sołectwa, a więc jego udział w sprawowaniu władzy publicznej związany jest z pełnieniem w tym czasie funkcji publicznej. Zatem jego dane osobowe, poprzez fakt uczestnictwa w pracach organu uchwałodawczego sołectwa, stają się danymi publicznymi, jako że mają związek z wykonywaniem przez niego funkcji publicznej.** Zwrócić w tym zakresie należy uwagę na przepis art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, który konstytuuje sposób określania zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy.

W przepisie tym ustawodawca wskazał, że statut jednostki pomocniczej musi określać **zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji** (art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym). Sposób powołania i charakter jednostek pomocniczych gminy wraz z ustawowym wymogiem przekazania im zadań gminy wprost wskazuje, iż jednostki te podlegają takim samym zasadom jawności jak inne podmioty. Na istotę przekazania zadań przez gminę do jednostek pomocniczych wskazuje M. Augustyniak w publikacji *Jednostki Pomocnicze Gminny – Określenie zakresu przekazywanych jej przez gminę oraz sposób ich realizacji stanowi obligatoryjną regulację statutową jako warunek sine qua non utworzenia danej jednostki pomocniczej* (str. 192), a następnie autorka podnosi *Nieprzekazanie zadań do realizacji jednostce pomocniczej bądź pozorne ich przekazanie uniemożliwia powołanie danej jednostki i jej funkcjonowania w strukturze gminy. W ten sposób została podniesiona ranga zagadnień dotyczących zakresu działania jednostek pomocniczych i warunkujących możliwość ich istnienia. Stały się one najistotniejsze w statucie* (str. 193). **Dlatego też zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym jednostki pomocnicze (w tym przypadku sołectwo) nie wykonuje innych zadań niż zadania publiczne.** Powyższe stanowisko znalazło również potwierdzenie w Rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 listopada 2009 r. **NK.II.0911-6/513/09**, który uznał, że *Pomocniczy charakter jednostek pomocniczych wyraża się w przejmowaniu na podległym im obszarze zadań publicznych i ułatwianiu tym samym ich realizacji przez gminę. Z prawnego punktu widzenia pomocniczość jednostek przejawia się w przekazywaniu im przez gminę części kompetencji decyzyjnych* (Dz.Urz.Dolno 2009/210/3898).

W wyroku z dnia 6 marca 1992 roku Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) we Wrocławiu **SA/Wr 300/09**, stwierdził, iż z zakresu pojęcia "organizacja samorządowa" należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu łącznie z organami jednostek pomocniczych tego samorządu, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. stanowi, że ilekroć w przepisach k.p.a. jest mowa o organach samorządu terytorialnego, rozumie się przez to organy gmin. **Pod pojęciem "organy gmin" należy rozumieć nie tylko organy gminy określone w rozdziale 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, ale również organy jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.** **Wchodzą one w zakres pojęcia "organy samorządu terytorialnego", a nie w zakres pojęcia "organizacja samorządowa".** Z kolei jak stanowi art.

94 Konstytucji RP: "Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Nie można zgodzić się więc z poglądem, iż zebranie wiejskie pełni jedynie funkcję reprezentacyjną mieszkańców sołectwa. Doktryna wyraźnie opowiedziała się za jawnością obradowania zebrań wiejskich tak m. in. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* - str. 181 - *Organami kolegiальnymi jednostek pomocniczych pochodzącymi z powszechnych wyborów są zgodnie z treścią art. 36 i 37 SamGminU zebrania wiejskie, zebrania mieszkańców, rady osiedlowe oraz rady dzielnicowe.* Szczegółowo w tym zakresie wypowiedział się P. Sitniewski *Dostęp do informacji publicznej jednostkach samorządu terytorialnego* – str. 64 – *A przecież celem ustawodawcy wyrażonym w art. 20 [ustawy o dostępie do informacji publicznej], gdzie mowa jest o organach kolegiальnych pochodzących z wyborów powszechnych, jest objęcie tą regulacją pewnych organów między innymi dlatego, iż ich skład zależy bezpośrednio od woli mieszkańców. Osoby go tworzące stały się ich członkami z woli mieszkańców, a skład osobowy jest w całości odzwierciedleniem woli wyborców, a nie organów pochodzących z wyborów. Skoro skład organu pochodzi bezpośrednio z wyborów, należy przyznać prawo każdemu zainteresowanemu do uczestniczenia w przebiegu jego obrad. Używając argumentacji a minori ad maius, skoro organ kolegiальный pochodzący z wyborów powszechnych objęty został obowiązkiem zapewnienia jawności swoich posiedzeń, to tym bardziej takim obowiązkiem objęty został organ kolegiальный, którego skład jest wynikiem zaistnienia najczystszej formy demokracji bezpośredniej, gdy w jego skład wchodzi wszyscy mieszkańcy sołectwa.* Identyczne stanowisko autor ten zaprezentował w *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz: Jeśli organ kolegiальный pochodzący z wyborów powszechnych objęty został obowiązkiem zapewnienia jawności swoich posiedzeń, to tym bardziej takim obowiązkiem objęty został organ kolegiальный, którego skład jest wynikiem zaistnienia najczystszej formy demokracji bezpośredniej (w jego skład wchodzi wszyscy mieszkańcy sołectwa).* - str. 254. Identycznie wypowiedziała się M. Augustyniak w *Jednostki Pomocnicze Gminy: Powstaje pytanie: które organy jednostek pomocniczych spełniają dyspozycję art. 20 u.i.d.p., czyli są organami kolegiальnymi i pochodzą z powszechnych wyborów. Z pewnością można do tej kategorii podmiotów zaliczyć radę dzielnicy (osiedla). Zebranie wiejskie oraz ogólne*

zebranie mieszkańców nie spełniają przesłanki pochodzenia z powszechnych wyborów, jednak są wyrazem demokracji bezpośredniej, co sprawia, że pomimo braku przeprowadzenia jakichkolwiek wyborów dla wyłonienia składu tych organów ich legitymizacja jest pełna. Stąd wniosek, że skoro zasadą jawności posiedzeń zostały objęte organy sięgające do form demokracji pośredniej, a tym bardziej (...) zasadne wydaje się przyznanie przymiotu jawności posiedzeń organom jednostek, które sięgają do form demokracji bezpośredniej. Odmienny punkt widzenia byłby nie do zaakceptowania jako nieracjonalny, choćby ze względu organizacyjnych (...). Sądzę, że można zaliczyć zarówno zebranie wiejskie, jak i ogólne zebranie mieszkańców do grona podmiotów, o których stanowi art. 20 u.d.i.p. – jako organy, które w swej istocie zawierają zasadę powszechności (str. 176).

Dlatego też spełnione są przesłanki wskazane w art. 61 Konstytucji RP czyli wykonywanie zadania publicznego i gospodarowania środkami publicznymi. Ustawodawca precyzując określone w art. 61 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji publicznej powtórzył zasadę jawności działania organów jednostek pomocniczych gminy w art. 20 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Odnosnie oddziaływania tych regulacji na posiedzenia komisji rady dzielnicy należy zwrócić uwagę na treść art. 11 b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, która stanowi, że **jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności** prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i **posiedzenia jej komisji**, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. **Nie bez przyczyny ustawodawca użył określenia „w szczególności”**. Oznacza to, że nie jest to katalog zamknięty i należy uznać, że są i inne **dopuszczalne sposoby realizacji zasady jawności organów i ich komisji, w tym również transmisja audiowizualna z obrad zebrania wiejskiego**. W tej sytuacji, trudno jest uzasadnić brak możliwości dokonywania rejestracji z jego przebiegu. Jawność zebrania wiejskich jest równoznaczna z możliwością ich nagrywania.

Skoro każdy może uczestniczyć w obradach zebrania wiejskiego (również w charakterze obserwatora), to również dopuszczalne jest, a wręcz wskazane, rejestrowanie tych obrad celem dokonania przekazu szerszej liczbie obywateli. Należy zwrócić uwagę, że art. 61 ust. 2 Konstytucji w sposób szczególny wskazuje na wartość jaką jest rejestracja przebiegu posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Świadczą o tym również przytoczone wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnych. Zdaniem autorów *Komentarza do ustawy o samorządzie gminnym* (Lexis Nexis, Warszawa, 2007) *art. 11b ust. 2 ma charakter ius cogens i jego obowiązywanie może wyłączyć jedynie inny przepis rangi ustawowej*. Nie można również przepisu art. 61 ust. 2 Konstytucji traktować w kategoriach ograniczania dostępu do posiedzeń innych organów lub ich komisji. Jawność obrad i prawo wstępu obejmuje więc nie tylko grupę osób, które fizycznie są w stanie uczestniczyć w posiedzeniu, ale również tych wszystkich, którzy są tym zainteresowani, ale z różnych przyczyn z tego prawa nie mogą skorzystać. Analiza zasad jawności wskazanych powyżej oraz charakteru zebrania wiejskiego w myśl wyrażonej zasady przez NSA w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. sygn. akt II SA 837/03 *ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być sformułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu należy przyjąć, iż również art. 61 ust. 2 Konstytucji ma swoje zastosowanie*.

W związku z tym realizowana powinna być i w tym wypadku możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu, o którym mowa w art. 61 ust 2 Konstytucji RP.

Nie zachodzą również inne przesłanki, które uniemożliwiały by rejestrację dźwięku i obrazu z przebiegu zebrania wiejskiego. Co więcej, ustawa z 4 lutego 1994 r. o ochronie praw autorskich i prawach pokrewnych w art. 81 ust. 2 stanowi, że zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku:

- 1) osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych,
- 2) osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz, publiczna impreza.

Skoro zatem dopuszcza się możliwość swobodnego rozpowszechniania tego typu nagrań, tym bardziej usprawiedliwione i dopuszczalne jest ich rejestrowanie.

Krzysztof Izdebski

Ekspert prawny

Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej

Przy Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

