

Warszawa, 18.12.2023 r.

249/SOWP/2023/PR

Organ:

Rada Miasta i Gminy Białostrzegi

Plac Zygmunta Starego 9

26-800 Białostrzegi

Organizacja Społeczna:

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska

Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2

02-605 Warszawa

PISMO ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ

Na podstawie art. 63 Konstytucji RP w zw. z art. 221 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako: k.p.a.), działając w imieniu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, niniejszym pragniemy wyrazić zaniepokojenie w związku z wnioskiem o podjęcie działań prawnych wobec Stowarzyszenia Inicjatywa Białostrzegi wystosowanym przez grupę radnych podczas LVI Sesji Rady Miasta i Gminy Białostrzegi w dniu 27.09.2023 r.

Podkreślamy, że mieszkańcy mają prawo do nagrywania i publikacji nagrań z posiedzeń komisji. Podjęcie działań prawnych wobec osób korzystających ze swoich praw byłoby niezasadne, niedopuszczalne i jako takie spotka się z odpowiednią reakcją.

I. Charakter i międzynarodowy standard prawa do informacji.

Prawo do informacji jest podstawowym prawem człowieka, zagwarantowanym nie tylko na gruncie prawa krajowego w Konstytucji RP, na gruncie prawa Unii Europejskiej w Karcie Praw Podstawowych, ale także w powszechnym systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej

Konwencji Praw Człowieka. Szczegółe znaczenie tego prawa wynika z tego, że prawo do informacji, w tym do przejrzystego gospodarowania majątkiem publicznym, jest nie tylko wartością samą w sobie, ale często jest niezbędne do skutecznego egzekwowania innych praw i wolności oraz prowadzenia rzetelnej, opartej na faktach debaty publicznej. Jak podkreśla Europejski Trybunał Praw Człowieka *Silna demokracja wymaga transparentności, do której prawo mają wszyscy obywatele*.¹ Trybunał wielokrotnie podkreślał, że art. 10 Konwencji gwarantuje nie tylko prawo do przekazywania informacji, ale także prawo opinii publicznej do jej otrzymania, a każda czynność ograniczająca dostęp do informacji wymaga przedstawienia szczególnie silnych argumentów.² Organ władzy publicznej posiadając monopol na dysponowanie określoną informacją, jednocześnie w sposób nieuzasadniony odmawiając jej udostępnienia, staje się cenzorem debaty publicznej.³

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych nie ulega wątpliwości, że prawo do informacji posiada rangę publicznego prawa podmiotowego.⁴ Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny *publiczne prawo podmiotowe stanowi wyraz najsilniejszego ukształtowania pozycji prawnej jednostki wobec wspólnoty publicznoprawnej, gdyż wyposaża podmiot tego prawa w przysługujące wobec wspólnoty publicznoprawnej (państwa, wspólnot samorządowych) roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego*.⁵ Świadomy rangi prawa do informacji, Naczelny Sąd Administracyjny słusznie wskazuje, że normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*.⁶ ,a

¹ Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii (48135/06, wyrok z 25 czerwca 2013 r.)

² Tak m.in.: Guseva przeciwko Bułgarii (6987/07 wyrok z 17 lutego 2015 r.)

³ TASZ przeciwko Węgrom (37374/05, wyrok z 14 kwietnia 2009 r.)

⁴ por. B. Kudrycka, S. Iwanowski, Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej, PiP z 1999 r., nr 8, s. 70; A. Piskorz-Ryń, Czy prawo do uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym? (w:) Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, s. 379 i n.; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 61.; M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 61; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 grudnia 2010 r., II SAB/Rz 21/10, LEX nr 756149; wyroki NSA: z dnia 3 marca 2017 r., I OSK 1163/17; z dnia 17 marca 2017 r., I OSK 1416/15; z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15; z dnia 26 stycznia 2018 r., I OSK 438/16; z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 1828/17; z dnia 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1648/17

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2023 r. III OSK 7440/21

⁶ Wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt I OSK 267/14.

respektując zasadę powszechnego dostępu do wiedzy o sprawach publicznych, przy ocenie, czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą należy interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji, co oznacza, że organ interpretując zapisy ustawowe powinien zawsze dążyć do tego, aby informacja została ujawniona.⁷

II. Jawność działania komisji rady.

Nieodłączną częścią konstytucyjnego prawa do informacji jest prawo do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, wraz z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu. Wbrew zastrzeżeniom grupy radnych, konstytucyjne pojęcie „posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej” podlega szerokiej wykładni i obejmuje także posiedzenia komisji rady gminy. Jak podkreśla się w doktrynie *wydaje się, że zakres zadań komisji będących podstawowym miejscem prac merytorycznych nad projektami uchwał, w sposób naturalny determinuje jawność ich pracy, również w trybie wstępu na posiedzenia. [...]prawo wstępu na posiedzenia komisji można by wywieść z treści ogólnej zasady jawności w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP.⁸*

Z uwagi na sesyjny charakter prac rady gminy, gros pracy merytorycznej odbywa się na posiedzeniach jej komisji. To w tym miejscu wykuwają się pomysły i idee, uzgodnieniu podlega wybór poszczególnych koncepcji, a także szczegóły techniczne konkretnych rozwiązań, które ostatecznie prowadzą do powstania projektu uchwały. W demokratycznym państwie nie wystarczy, że obywatel wie jakie prawo zostało uchwalone, ale też dlaczego przyjęło ono taki, a nie inny kształt. Transparentność działań rady gminy musi zatem obejmować także etap prac jej komisji.

Potrzeba ta została zauważona i wyraźnie zaakcentowana przez ustawodawcę, który w art. 11b ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: u.s.g.) jednoznacznie wskazał, że jawność działań organów gminy obejmuje wstęp na posiedzenia komisji.

III. Możliwość publikowania nagrań z posiedzeń komisji.

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2011 r. I OSK 490/11

⁸ P. Drembkowski, P. J. Suwaj (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz art. 11b, Warszawa 2023

Wskazany powyżej art. 11b u.s.g. przesądza, że działalność organów gminy jest jawna. Szczegółowy zakres tego prawa został określony w ust. 2 tej jednostki. Należy jednak zauważyć, że uregulowanie to ma charakter przykładowy, a katalog przysługujących jednostce praw ma otwarty charakter, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”. Jawność działania organu stanowiącego gminy nie wyczerpuje się zatem wyłącznie na możliwości wstępu na posiedzenie komisji, ale obejmuje także możliwość ich nagrywania. W tym aspekcie należy także podkreślić, że prawo do informacji przysługuje każdemu, a częścią tego prawa jest także możliwość wykorzystania informacji, w tym podzielenia się nią z innymi osobami. W konsekwencji należy uznać, że jawność prac komisji obejmuje także możliwość publikowania nagrań z jej przebiegu.

Ewentualne ograniczenie tego prawa musi spełniać konstytucyjny standard, a więc być adekwatne, proporcjonalne i wyrażone w ustawie. Wbrew zastrzeżeniom radnych, co do zasady, żaden przepis nie zabrania publikowania nagrań z obrad komisji, w szczególności czyn ten nie narusza dóbr osobistych burmistrza i radnych. Brak bezprawności takiego działania został przesądzony w art. 81 §2 Ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Zgodnie z nim zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych. Pojęcie osoby „powszechnie znanej” było przedmiotem licznych publikacji i orzeczeń. Jednoznacznie wynika z nich, że radni wykonują „mandat zaufania społecznego” i są w swoim środowisku powszechnie znani.⁹ Poza sporem powinien być także fakt, że nagranie radnych podczas posiedzenia komisji pozostaje w związku z pełnieniem przez nich funkcji publicznej.

IV. Podsumowanie.

W świetle powyższych wskazań należy podkreślić, że publikowanie nagrania z posiedzenia komisji jest nie tylko prawnie dozwolone, ale także społecznie użyteczne i pożądane, ponieważ prowadzi do zwiększenia transparentności pracy rady oraz pogłębienia wiedzy mieszkańców na temat jej funkcjonowania. Podjęcie działań prawnych wobec

⁹ E. Ferenc-Szydełko (red.), Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz art.81. Wyd. 4, Warszawa 2021

Stowarzyszenia Inicjatywa Biało-brzezi byłoby oczywiście bezzasadne i stanowiłoby próbę wywołania efektu mrożącego i bezprawnego ograniczenia debaty publicznej. Działanie to wypełniałoby definicję Strategicznego Pozwu Przeciwko Patrycypacji Społecznej (SLAPP) i jako takie zasługiwałoby na zdecydowane potępienie. Jako Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska podkreślamy szczególną wagę organizacji lokalnych, takich jak Inicjatywa Biało-brzezi. Przyczyniają się one do pokazywania mieszkańcom, że każdy może interesować się działaniami władzy i wpływać na decyzje, co stanowi istotę demokracji opartej na rządach prawa. Aktywność na rzecz demokracji zasługuje zaś na ochronę przed nieuprawnioną próbą ingerencji i ograniczania.

Członkowie Zarządu, zgodnie z zasadami reprezentacji.

--

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2 | 02-605 Warszawa

tel: 22 844 73 55

adres email: biuro@siecobywatelska.pl

skrytka epuap: [SiecObywatelskaWatchdogPolska/skrytka](https://skrytka.epuap.gov.pl/SiecObywatelskaWatchdogPolska/skrytka)

www.siecobywatelska.pl | www.informacjapubliczna.org

NIP 5262842872

KRS 0000181348 Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego