

Skrybicz, 24 marca 2020 r.

PYTANIE

Czy w obecnym stanie prawnym istnieje prawna możliwość, by sesje rad gmin, powiatów, oraz sejmików województw odbywały się bez udziału publiczności?

STAN PRAWNY

By udzielić odpowiedzi na tak postawione pytanie, należy na samym początku przedstawić stan prawny, który reguluje jawność obrad kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Po pierwsze – Konstytucja R.P.

- Art. 61 ust. 2: „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.
- Art. 61 ust. 3: Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa

Po drugie – ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r.¹ (dalej cytowana w formie skrótu UDIP):

- Art. 3 ust. 1 pkt 3 UDIP: Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:
3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.
- Art. 18 ust. 1 UDIP: Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne.
- Art. 18 ust. 4 UDIP: Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

¹ Ustawa z dnia 6.9.2001 r., t.j. z dnia 5 lica 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 1429.

- **Art. 19 UDIP:** Organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.

Po trzecie – ustawy ustrojowe samorządowe (ustawa o samorządzie gminnym², ustawa o samorządzie powiatowym³, ustawa o samorządzie województwa⁴).

- **Art. 11b ust. 1 USG:** Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.
- **Art. 11b ust. 2 USG:** 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.
- **Art. 14 ust. 2 USG:** Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych
- **Art. 14 ust. 3 USG:** W przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne
- **Art. 14 ust. 4 USG:** Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy
- **Art. 20 ust. 1b USG:** Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Odpowiednie zapisy w treści ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa są identyczne jak w ustawie o samorządzie gminnym, więc nie ma potrzeby ich tu cytowania.

OPINIA

W przebiegu sesji organów stanowiących w samorządzie terytorialnym, mogą w praktyce uczestniczyć dwie grupy osób: uczestnicy obrad, oraz obserwatorzy. **Uczestnik obrad** to członek organu stanowiącego (radny), lub też inna osoba, która z racji na pełnioną funkcję w urzędzie lub w jednostce organizacyjnej ma obowiązek uczestniczyć w obradach. Tego typu grupy osób które są objęte obowiązkiem uczestniczenia w sesji są określane w praktyce w regulacjach statutowych. **Obserwator obrad** to osoba postronna, która pragnie przysłuchiwać się przebiegowi obrad, i jej udział w sesji ma charakter dobrowolny, a ona sama nie pełni żadnej funkcji publicznej, która by ją zobowiązywała do uczestniczenia w obradach. Obserwator obrad realizuje konstytucyjne prawo do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (patrz art. 61 ust. 2 Konstytucji R.P.).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., t.j. z 22 lutego 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 506, dalej cytowana w formie skrótu USG.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., t.j. z 22 lutego 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 511, dalej cytowana w formie skrótu USP.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., t.j. z 22 lutego 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 512, dalej cytowana w formie skrótu USW.

Niewątpliwie prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej przez obserwatorów, jest formą realizacji prawa do informacji o jakim mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji R.P.

Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji R.P. może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Jakiegokolwiek wprowadzanie możliwości odbywania się obrad za zamkniętymi drzwiami, jest prawnie niedopuszczalne. Co więcej każde ograniczenie jawności musi jasno i wyraźnie wynikać z przepisów rangi ustawowej. Normowanie tych spraw w statucie jest niedopuszczalne, i jedynie przepis ustawy może ograniczać jawność obrad.

Zgodnie z art. 18 ust. 4 UDIP istnieje możliwość ograniczenia dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych, jednak nie może to prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom. Istnieje zatem normatywna podstawa dla ograniczenia dostępności do obrad, ale jego podstawą są wyłącznie przyczyny natury lokalowej lub technicznej.

W procesie ważenia wartości konstytucyjnych znajdują się zatem dwie chronione i gwarantowane wartości:

- **prawo do informacji** - rozumiane jako prawo do swobodnego uczestniczenia w obradach rady gminy/powiatu czy sejmiku województwa, oraz ich komisji przez obserwatora.
- **bezpieczeństwo a tym samym i porządek publiczny** – którego zapewnienie może nastąpić wyłącznie poprzez wyłączenie możliwości bezpośredniego kontaktu obserwatorów sesji/komisji z uczestnikami tychże sesji i komisji.

Skoro ustrojodawca w art. 61 ust. 3 Konstytucji przewidział możliwość ograniczenia prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, należy to czynić w sposób zgodny z zasadą proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P. Należy to czynić w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji dobra konstytucyjnego, które jest ograniczane (prawo do informacji publicznej), do celu, jaki temu przyświeca (zapewnienie bezpieczeństwa a tym samym i porządku publicznego). Kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości, podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności. Określając konstytucyjne wolności i prawa obywatela, prawodawca dostrzegł możliwość - a jak dzisiaj widzimy niezbędną potrzebę - wprowadzania ograniczeń tych dóbr, czego wyrazem jest przede wszystkim art. 61 ust. 3 Konstytucji R.P. oraz art. 18 ust. 4 UDIP. Ustrojodawca w art. 61 ust. 3 Konstytucji R.P. daje możliwość ograniczenia jednego dobra, na rzecz drugiego, , wytyczając tym samym nowe granice korzystania z prawa do informacji, tworząc swoistą hierarchię dóbr, mieszczącą się w ich konstytucyjnych relacjach. W takiej sytuacji nie wolno zapominać, że od nowej kadencji samorządów w 2018 r. **istnieje ustawowy obowiązek transmitowania i utrwalania przebiegu sesji za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk** (art. 20 ust. 1b zd. 1 USG, art. 15 ust. 1a zd. 1 USP, art. 21 ust. 1a zd. 1 USW). Realizacja tego obowiązku jest kluczowa dla możliwości wyłączenia dostępności przebiegu obrad dla obserwatorów. Obowiązek ten w bardzo praktycznym wymiarze oznacza, że każdy potencjalnie zainteresowany może obserwować przebieg obrad, bez potrzeby fizycznego w niej uczestniczenia.

www.jawnosc.pl

www.ekspercisamorzad.pl

www.jawnosc.samorzadu.pl

www.ekspertyzyprawne.pl

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL

Dodatkowo nagrania obrad są obowiązkowo udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty, już *post factum*, czyli po odbyciu się samej sesji (art. 20 ust. 1b zd. 2 USG, art. 15 ust. 1a zd. 2 USP, art. 21 ust. 1a zd. 2 USW).

Żaden przepis ustrojowych ustaw samorządowych nie przewiduje możliwości całkowitego utajnienia obrad. Przewidziana jest jedynie możliwość ograniczenia powszechnej dostępności do obrad, poprzez limitowanie liczby osób mających prawo wstępu na sesję. „Ograniczając pewną sferę wolności konstytucyjnej obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane (prawo do informacji publicznej), do celu, jaki temu przyświeca (ochrona tajemnicy przedsiębiorcy), który to cel musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej (interes jednostki, interes Państwa)”⁵.

Czy zatem w obowiązującym stanie prawnym istnieje prawna podstawa dla zarządzenia niejawności obrad rady/sejmiku?. **Moim zdaniem nie istnieje obecnie norma prawna pozwalająca na obradowanie rady/sejmiku i ich komisji w sposób, który by całkowicie wykluczał możliwość zapoznania się z ich przebiegiem. Istnieje jednak możliwość, by poprzez zastosowanie bezpośrednio przepisów samej Konstytucji R.P. (co zgodnie z art. 8 Konstytucji jest dopuszczalne⁶), organ stanowiący planujący swoje obrady podjął uchwałę odnoszącą się do treści art. 61 ust. 3 Konstytucji R.P., wykluczając możliwość uczestniczenia w sesji/komisji osób postronnych. **Sesja powinna się odbywać w sposób ograniczający jej jawność, poprzez całkowity zakaz uczestniczenia w niej przez osoby postronne, przy jednoczesnym zapewnieniu transmisji z przebiegu obrad. Wyłączenie możliwości fizycznego uczestniczenia w sesji przez obserwatorów, nie oznacza wyłączenia jawności obrad.** Nie istnieje bowiem możliwość utajnienia obrad rady/sejmiku. **To, że w sesji nie będzie mógł uczestniczyć żaden obserwator, nie oznacza, że sesja jest utajniona.**** Bowiern obowiązek zapewnienia transmisji na żywo, realizuje konstytucyjne prawo do informacji rozumiane jako prawo wstępu na sesję, chodź w sposób ograniczony – jednak proporcjonalnie do wartości jaką jest obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa a tym samym i porządku publicznego. Realizacja transmisji obrad zapewnia prawo do informacji w wymiarze ograniczonym, ale nie narusza istoty prawa do informacji, rozumianego jako prawo do swobodnego uczestniczenia w obradach rady/sejmiku, poprzez obserwację ich przebiegu na żywo, bez fizycznego uczestniczenia.

dr Piotr Sitniewski
Prezes Fundacji JAWNOSC.PL

⁵ Wyrok NSA z 9.10.2014 r, I OSK 267/14.

⁶ Art. 8 ust. 1 Konstytucji R.P.: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Art. 8 ust. 2 : „ Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”.