

Bielsk Podlaski, dnia 04.08.2023 r.

Opinia prawna

Dotycząca: zgodności z prawem projektu grupy radnych dot. uchwały w sprawie zmiany Statutu (§29a)

Podstawa prawna:

- 1) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako „u.s.g.”;
- 2) ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), dalej jako „u.d.i.p.”;
- 3) Uchwała nr XLVI/303/14 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Bielsk Podlaski (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2023 r. poz. 2479).

Stan faktyczny:

Grupa radnych, spełniająca wymogi z §70 ust. 1 pkt 3 Statutu Miasta Bielsk Podlaski, wystąpiła z inicjatywą podjęcia uchwały w sprawie zmiany Statutu Miasta Bielsk Podlaski poprzez dopisanie po §29, nowego §29a w brzmieniu:

„§29a. Transmisje z obrad komisji są udostępniane w czasie rzeczywistym na stronie internetowej Urzędu.”

Stanowisko radcy prawnego:

1. Przedłożony projekt uchwały wymaga poprawienia pod względem redakcyjnym:

z uwagi na zmiany dokonane podczas sesji Rady Miasta w czerwcu 2023 r. należy w §1 poprawić oznaczenie zmienianego Statutu oraz zamienić sformułowanie „dopisać” na zgodny z Zasadami techniki prawodawczej zwrot - „dodaje się” lub „dodać”:

W uchwale Nr XLVI/303/14 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Bielsk Podlaski (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2023 r., poz. 2479, poz. 3579) po §29 dodaje się §29a w brzmieniu: ...

2. Projekt uchwały powołuje jako podstawę prawną 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g., co jest prawidłowe.

3. Przedmiotem regulacji jest ustalenie obowiązku udostępniania transmisji z obrad komisji w czasie rzeczywistym na stronie internetowej Urzędu.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, obowiązujące przepisy ustawowe i ustrojowe nie formułują obowiązku transmitowania posiedzeń komisji rady gminy, czy też udostępniania nagrań z jej prac. O ile bowiem, na mocy art. 20 ust. 1b u.s.g., obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, zaś nagrania obrad są udostępniane w BIP i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty, o tyle nie ma tożsamej regulacji odnoszącej się do komisji rady gminy. Nie istnieje zatem obowiązek ani transmitowania ani rejestrowania posiedzeń komisji.

Niemniej jednak, o wprowadzeniu transmitowania lub obowiązkowej rejestracji posiedzeń komisji może przesądzić rada gminy w statucie gminy, gdyż takie postanowienie mieści się w regulacjach dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 u.s.g.).

Powyższe potwierdza stanowisko zaprezentowane przez Sekretarza Stanu MSWiA w odpowiedzi z dnia 7 kwietnia 2021 r. na interpelację poselską:

„Ustawa o samorządzie gminnym w zacytowanym powyżej art. 20 ust. 1b zdanie pierwsze reguluje dwa odrębne obowiązki, tj. transmisji i utrwalania obrad rady gminy, określając w kolejnym zdaniu sposób udostępniania już utrwalonych obrad („nagrań”). Wykładnia literalna wskazuje zatem jednoznacznie, że jedynie udostępnianie nagrań powinno nastąpić w sposób ściśle przewidziany ustawą, podczas gdy sposób transmisji nie jest określony. Istotne jest więc podkreślenie, że zgodnie z ww. przepisem obowiązkowe jest wyłącznie transmitowanie i utrwalanie obrad rady gminy. Ustawa o samorządzie gminnym nie nakłada natomiast obowiązku transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk posiedzeń poszczególnych komisji rady gminy. W tym miejscu warto jednak wskazać na przepis art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (analogicznie: art. 8a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 15a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa), zgodnie z którym, 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. W ww. art. 11b ust 2 sposoby zapewnienia jawności działania organów gminy są określone w formie katalogu otwartego, dlatego zdaniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji możliwe jest jego rozszerzenie poprzez np. odpowiednie zapisy w statucie danej gminy, przewidujące obowiązek transmitowania i utrwalania posiedzeń wszystkich komisji lub tylko wskazanych.” [Odpowiedź na interpelację nr 21514 w sprawie możliwości transmitowania posiedzeń komisji jednostek samorządu terytorialnego].

4. Treść projektowanego postanowienia §29a Statutu brzmi:

Transmisje z obrad komisji są udostępniane w czasie rzeczywistym na stronie internetowej Urzędu.

Treść propozycji należy poddać bardziej szczegółowej analizie z uwagi na konieczność zapewnienia spójności wewnętrznej Statutu oraz konsekwencje wprowadzenia takiego postanowienia.

1) Konstrukcja proponowanego przepisu nie stanowi wprost o nakazie wykonywania transmisji, a jedynie o sposobie i miejscu ich upublicznienia w przypadku, gdy dokonywana jest transmisja.

Dla porównania należy wskazać art. 20 ust. 1b u.s.g.: *„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.”*, w którym wyraźnie wskazano obowiązek trzystopniowy, tj. po pierwsze obowiązek transmisji, po drugie obowiązek utrwalania obrad rady gminy za pomocą odpowiednich urządzeń; a po trzecie obowiązek udostępnienia wytworzonych w ten sposób nagrań publicznie w określony sposób. Podobnie sformułowano stosowne przepisy w ustawie o samorządzie powiatowym i wojewódzkim.

Proponowane postanowienie Statutu obejmuje w zasadzie tylko ostatni z tych obowiązków, co należałoby odczytać jako *„transmisje z obrad komisji – o ile obrady są transmitowane – są udostępniane w czasie rzeczywistym na stronie internetowej Urzędu.”* Zawarto w tym postanowieniu ograniczenie co do czasu (w czasie rzeczywistym, a nie retransmisje lub nagrania) oraz miejsca publikacji (na stronie internetowej UM).

Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji 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. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 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 (ust. 2).

W art. 11b ust. 2 u.s.g. ustawodawca wskazał sposoby realizacji prawa do informacji, uwzględniając także konieczność zapewnienia jawności działania wewnętrznych organów rady, czyli komisji. Objął on bowiem zakresem przedmiotowym prawa do informacji również prawo obywateli do wstępu na posiedzenia komisji rady. Należy zatem przyjąć, iż uznał tym samym prace komisji rady za równie istotne z punktu widzenia jawności działania organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego jak prace całego składu rady.

Ograniczenie jawności może nastąpić zatem tylko w przypadkach określonych ustawami. Taka sytuacja dotyczy w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice (np. państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, handlowa itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). W przypadku wystąpienia sytuacji, w ramach których podczas sesji rady lub posiedzenia komisji mogłoby dojść do ujawnienia tajemnicy ustawowo chronionej lub wystąpienia przesłanki ograniczenia jawności ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, wówczas obrady nie tylko powinny, ale wręcz muszą zostać utajnione. Jak wskazuje jednak art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ograniczenie jawności nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz sytuacji, kiedy to osoba fizyczna lub przedsiębiorca dobrowolnie zezwoli na ujawnienie chronionych informacji dotyczących jego prywatności lub tajemnicy przedsiębiorstwa.

W ocenie rady prawnej, wprowadzenie do Statutu proponowanego postanowienia nie odniesie automatycznego skutku w postaci obowiązku transmitowania w czasie rzeczywistym wszystkich posiedzeń komisji rady gminy, ale będzie wymagało uprzedniej decyzji organu decydującego o zwołaniu danego posiedzenia, o zarządzeniu transmisji posiedzenia. Takim organem jest – zgodnie z art. 18 ust. 2 u.d.i.p. - sam kolegialny organ pomocniczy rady gminy. Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 4 kwietnia 2006 r.: „Komisje działające przy radzie gminy nie są organami pochodzącymi z powszechnych wyborów. Obowiązujące przepisy aktualnie nie stanowią o jawności obrad kolegialnych organów pomocniczych, zatem jedynie sam organ pomocniczy lub też statut danej jednostki samorządu terytorialnego może wprowadzić zasadę jawności posiedzeń (II SA/Bd 1153/05, LEX nr 860254).

W praktyce – to komisja rady gminy na mocy podjętej przez siebie uchwały najpierw postanowiłaby o zamiarze transmisji i ujawnieniu w ten sposób przebiegu posiedzenia komisji. Proponowane postanowienie Statutu stanowiłoby wówczas podstawę prawną do faktycznego wykonania transmisji przez pracowników Urzędu obsługujących posiedzenia komisji rady, z uwagi na jego techniczny charakter.

Powyższa interpretacja byłaby zgodna z wytycznymi Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych zawartymi w poradniku: „Projektowanie ochrony danych osobowych w związku z transmisją i nagrywaniem obrad kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego” [<https://uodo.gov.pl>], który wskazuje: „W opinii organu nadzorczego, odpowiednie zaprojektowanie

przez administratorów procedur postępowania w związku z transmisją i nagrywaniem, a także dalszym udostępnianiem nagrań z obrad kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego pozwoli zapewnić ochronę danych osobowych na każdym etapie ich przetwarzania, w tym udostępniania, zapewniając jednocześnie prawo do informacji publicznej. Odpowiednia ochrona danych osobowych powinna być poprzedzona analizą ryzyka uwzględniającą m.in. rodzaje danych, w tym szczególne kategorie danych, przetwarzanych w czasie obrad organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego, a także czynności przetwarzania, co będzie realizowało wskazaną w RODO zasadę rozliczalności, o której mowa w art. 5 ust. 2. Metodą mogącą wspomóc wypracowanie odpowiednich rozwiązań jest uwzględnienie poszczególnych etapów działań, które administrator powinien przeanalizować, by zapewnić odpowiedni poziom ochrony danych osobowych przetwarzanych przez organy kolegialne jednostek samorządu terytorialnego. **Pierwszym etapem, który administrator powinien uwzględnić przy wypracowywaniu odpowiednich standardów ochrony danych osobowych przetwarzanych w związku z obradami organów kolegialnych, jest odpowiednie zaplanowanie ich pracy.** Ważne jest zarówno to, na jakim forum będzie np. prowadzona debata publiczna, podczas której dochodzi do przetwarzania danych osobowych, jak i zakres oraz sposób przetwarzania danych. Podjęcie właściwych decyzji w tym zakresie pozwoli bowiem ograniczyć możliwość ujawnienia osobom nieuprawnionym przetwarzanych danych osobowych, zwłaszcza należących do szczególnych kategorii wskazanych w art. 9 i danych wskazanych w art. 10 RODO. (...) **Przepisy regulujące dostęp do informacji publicznej rozróżniają więc co zasady jawne i powszechnie dostępne obrady kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego od posiedzeń kolegialnych organów pomocniczych, których jawność może być ograniczona.** Podział ten jest kluczowy z punktu widzenia projektowania prac jednostek samorządu terytorialnego pod kątem ochrony danych osobowych. W przypadku konieczności przetwarzania w ramach prac organów samorządu terytorialnego danych osobowych należących do szczególnych kategorii, a więc np. dotyczących stanu zdrowia lub danych o karalności, sprawy takie mogą być rozpatrywane na posiedzeniach kolegialnych organów pomocniczych (...). Administrator - planując przebieg obrad - powinien ocenić, czy informacje i tematyka obrad będą wymagały ujawnienia danych osobowych osób fizycznych ze szczególnym uwzględnieniem kategorii danych wskazanych w art. 9 i 10 RODO. Przykładowo, inny poziom zagrożeń będzie towarzyszyć debacie na temat budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a inny obradom poświęconym rozpatrzeniu skargi niepełnosprawnego mieszkańca. (...) Drugim etapem jest zapewnienie rzetelnej realizacji obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 13 RODO. (...) Trzecim etapem jest zapewnienie właściwego sposobu transmisji, utrwalania i udostępniania w Internecie nagrań z posiedzeń kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego, tak by udostępnienie tych nagrań uwzględniało ochronę danych osobowych. (...) Czwartym etapem jest zapewnienie odpowiednich procedur bezpieczeństwa nagrań umieszczonych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej i stronach internetowych organu. (...) Piątym etapem jest dokonanie analizy okresu przetwarzania danych zawartych w nagraniach zamieszczonych w Internecie. ”

2) Jako prawidłowe należy ocenić zaproponowane rozwiązanie polegające na transmisji posiedzenia komisji rady gminy „na stronie internetowej Urzędu”.

Zgodnie z wytycznymi Prezesa UODO: „nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w sposób szczególny wyróżnił Biuletyn Informacji Publicznej, jak i strony internetowe jednostki samorządu terytorialnego, co do zasady wskazując je jako docelowe miejsca publikacji nagrań. (...) Publikacja nagrań zawierających dane osobowe na stronach innych podmiotów niż ich administratorzy, np. podmiotów prywatnych wykorzystujących do przetwarzania danych tzw. chmurę, może się wiązać z wieloma zagrożeniami, np.

brakiem kontroli nad danymi oraz niewystarczającymi informacjami dotyczącymi samej operacji przetwarzania.”

3) Umieszczenie proponowanego postanowienia w Rozdziale 3. Statutu pn. „Komisje Rady” wskazuje, iż jego zakresem objęte byłyby wszystkie komisje Rady Miasta, zarówno stałe, jak i doraźne. Powyższe oznacza znaczne zwiększenie obowiązków Biura Rady w zakresie obsługi posiedzeń – w aspekcie czasowym, finansowym i organizacyjnym.

Należy wskazać, iż zgodnie z §29 ust. 1 Statutu „Komisje pracują na posiedzeniach komisji zwoływanych przez przewodniczącego komisji, zgodnie z planem pracy komisji oraz w miarę potrzeb.” Obrady 5 komisji stałych Rady Miasta odbywają się co najmniej jeden raz w miesiącu, odpowiednio do zaplanowanych sesji Rady, co w minimalnym zakresie oznacza konieczność zorganizowania co najmniej 5 transmisji miesięcznie. Z uwagi na ww. Wytyczne Prezesa UODO w zakresie obowiązku planowania transmisji z uwzględnieniem ochrony danych osobowych, ale też tajemnic ustawowo chronionych, szczególną ostrożność należy zachować w przypadku transmisji posiedzeń komisji zwoływanych *ad hoc*, jak i komisji rozpatrujących sprawy mieszkańców z ich bezpośrednim udziałem (np. komisji skarg, wniosków i petycji) z uwagi na zwiększone ryzyko ujawnienia danych chronionych.

Radca prawny Zuzanna Ponarad