

Rozdział II. Głosowanie jawne, transmisja i utrwalanie obrad

1. Rodzaje głosowań

Art. 14 ust. 2–4 SamGminU (art. 13 ust. 1a–1c SamPowiatU, art. 19 ust. 1a–1c SamWojU)

2. Głosowania jawne na sesjach rady (sejmiku województwa) odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych.

3. W przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 (1a) nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne.

4. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy (powiatu, województwa) oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy (powiatu, województwa).

Na gruncie przepisów SamGminU, SamPowiatU i SamWojU można wyróżnić trzy rodzaje głosowań w radzie (sejmiku):

- 1) głosowanie jawne (art. 14 ust. 1 SamGminU, art. 13 ust. 1 SamPowiatU, art. 19 ust. 1 SamWojU),
- 2) głosowanie imienne (np. art. 28a ust. 5 SamGminU, art. 13 ust. 1b SamPowiatU) lub jawne imienne (art. 19 ust. 1 SamWojU),
- 3) głosowanie tajne (np. art. 19 ust. 1 SamGminU, art. 27 ust. 2 i 3 SamPowiatU, art. 20 ust. 1 SamWojU).

Głosowanie jawne obejmuje taki sposób jego przeprowadzenia, że możliwe jest ustalenie w czasie, w którym się ono odbywa, treści głosów poszczególnych radnych przez obserwację samego procesu głosowania, np. podnoszenia rąk czy korzystania z urządzeń do głosowania, a próba uzyskania takiej informacji nie stanowi naruszenia prawa. **Głosowanie jawne jest podstawową formą głosowania w radzie (sejmiku)**. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 SamGminU (art. 13 ust. 1 SamPowiatU, art. 19 ust. 1 SamWojU) uchwały rady (sejmiku) zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że SamGminU (SamPowiatU, SamWojU) stanowi inaczej. Głosowanie imienne polega natomiast na wyraźnym powia-

zaniu oddania głosu określonej treści z podaniem w sposób publiczny imienia i nazwiska radnego, który dokonuje tej czynności. Ten sposób głosowania obejmuje więc w szczególności oddanie głosu przez ustne podanie przez radnego imienia i nazwiska oraz treści oddanego głosu. Głosowanie imienne nie może być utożsamiane z głosowaniem jawnym, ponieważ ustawodawca w jednym akcie normatywnym posługuje się oboma tymi pojęciami. Oznacza to, że nie można nadawać im tego samego znaczenia. Głosowanie tajne z kolei obejmuje taki sposób oddania głosu przez radnego, który wyłącza możliwość ustalenia jego treści zarówno w czasie głosowania, jak i po jego zakończeniu, a próba uzyskania informacji w tym zakresie stanowi naruszenie prawa.

2. Głosowanie za pomocą urządzeń

Przepis art. 14 ust. 2 SamGminU (art. 13 ust. 1a SamPowiatU, art. 19 ust. 1a SamWojU) określa podstawową formę przeprowadzania głosowań jawnych na sesjach rady (sejmiku). Stanowi ją głosowanie za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Oznacza to, że wszystkie głosowania jawne w radzie (sejmiku) muszą być przeprowadzane z wykorzystaniem urządzeń technicznych, które pozwalają zarówno na ustalenie w czasie rzeczywistym treści głosów oddanych przez poszczególnych radnych, jak i na odtworzenie tych danych w przyszłości. Wykorzystywanie tych urządzeń jest obligatoryjne. Wynikają stąd dwa obowiązki:

- 1) zakupu i zainstalowania tych urządzeń, który obciąża organ wykonawczy jako podmiot odpowiedzialny za prowadzenie bieżących spraw JST i kierownika jej urzędu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka województwa),
- 2) stosowania wspomnianych urządzeń we wszystkich głosowaniach jawnych, który obciąża przewodniczącego rady (sejmiku) jako podmiotu organizującego prace rady (sejmiku) i prowadzącego jego obrady.

Naruszenie powyższych obowiązków może być jednak oceniane wyłącznie na płaszczyźnie politycznej.

3. Głosowanie imienne

Artykuł 14 ust. 3 SamGminU (art. 13 ust. 1b SamPowiatU, art. 19 ust. 1b SamWojU) określa w sposób wyczerpujący odstępstwa od zasady przeprowadzania głosowań jawnych za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Nie jest więc możliwe wprowadzanie innych wyjątków w statucie. Nakaz płynący z art. 14 ust. 3 SamGminU (art. 13 ust. 1b SamPowiatU, art. 19 ust. 1b SamWojU) uchyla jedynie okoliczność, gdy przeprowadzenie głosowania w ten sposób nie jest możliwe z przyczyn technicznych. Przez przyczyny techniczne należy rozumieć sytuację, gdy mimo dołożenia należytej staranności w celu zapewnienia prawidłowego działania urządzeń służących przeprowadzeniu głosowania nie istnieje możliwość ich wykorzystania w ten sposób z powodu naruszenia ich sprawności. Oznacza to w szczególności, że wyjątek określony w art. 14 ust. 3 SamGminU (art. 13 ust. 1b SamPowiatU, art. 19 ust. 1b SamWojU) nie obejmuje przypadków, gdy JST nie zakupiła niezbędnych

urządzeń lub ich nie zainstalowała. W sytuacji przewidzianej przez przywołane przepisy przeprowadza się głosowanie imienne. Wyłączone jest więc zastąpienie głosowania za pomocą wspomnianych urządzeń głosowaniem jawnym przeprowadzanym w inny sposób, np. przez podniesienie ręki.

4. Naruszenie obowiązku przeprowadzenia głosowania w określony sposób

Naruszenie prawa stanowi:

- 1) przeprowadzenie głosowania jawnego poza przypadkiem określonym w art. 14 ust. 3 SamGminU (art. 13 ust. 1b SamPowiatU, art. 19 ust. 1b SamWojU) w inny sposób niż za pomocą urządzeń technicznych,
- 2) przeprowadzenie w przypadku przewidzianym przez art. 14 ust. 3 SamGminU (art. 13 ust. 1b SamPowiatU, art. 19 ust. 1b SamWojU) innego rodzaju głosowania niż głosowanie imienne, w tym w szczególności głosowania jawnego.

Zgodnie z art. 91 ust. 4 SamGminU (art. 79 ust. 4 SamPowiatU, art. 82 ust. 5 SamWojU) w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że wydano ją z naruszeniem prawa. W tym kontekście kluczowa jest ocena, czy wspomniane naruszenia prawa mają charakter istotny. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pojęcia istotnego i nieistotnego naruszenia prawa mają charakter niedookreślony i powinny być wykładane na gruncie konkretnego przypadku. Podnosi się jednak niekiedy, że naruszenie nieistotne to taka obraza przepisów prawa, bez której dokonania treść rozstrzygnięcia pozostałaby identyczna z przyjętą w wyniku tego naruszenia. Istotne naruszenie prawa odnosi się zaś do przypadków, gdy sprzeczność ta powoduje, że zachodzi znacząca różnica między efektem przyjęcia aktu sprzecznego z prawem a skutkiem tego rozstrzygnięcia w pełnej zgodzie z literą prawa¹. Pogląd ten można odnieść przede wszystkim do naruszeń prawa dotyczących postępowania poprzedzającego podjęcie uchwały. W tym kontekście należy przyjąć, że wspomniane wyżej naruszenia prawa nie mają istotnego charakteru, ponieważ nie wpływają na treść rozstrzygnięcia podejmowanego przez radę (sejmik) ani nie umożliwiają przyjęcia, że nie stanowi ono wyrazu woli tego organu. W takim przypadku organ nadzoru powinien poprzestać na wskazaniu nieistotnego naruszenia prawa.

5. Imienne wykazy głosowań

Imienne wykazy głosowań radnych powinny obejmować wskazanie imienia i nazwiska radnego, przedmiotu głosowania oraz treść oddanego głosu (za, przeciw, wstrzymujący się). Wykazy te mają charakter informacji publicznej (art. 1 ust. 1 DostInfPubU). Przepis art. 14 ust. 4 SamGminU (art. 13 ust. 1c SamPowiatU, art. 19 ust. 1c SamWojU) wprowa-

¹ Zob. K. Jaroszyński, komentarz do art. 91, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 752–753.

dza dodatkową formę jej udostępnienia w postaci zamieszczenia tych wykazów na publicznie dostępnym nośniku (BIP, stronie internetowej, innym zwyczajowo przyjętym, np. przez wywieszenie w urzędzie w miejscu ogólnie dostępnym lub na tablicy ogłoszeń na obszarze JST). Forma ta ma charakter obligatoryjny. Oznacza to, że każdy imienny wykaz głosowań radnych powinien zostać zamieszczony na wszystkich wymienionych nośnikach. W szczególności więc udostępnienie tych materiałów w BIP nie zwalnia z obowiązku zamieszczenia ich na pozostałych nośnikach, a podanie do publicznej wiadomości nie jest uzależnione od wniosku osoby uprawnionej.

Imienne wykazy głosowań powinny być udostępniane we wszystkich formach w sposób bezterminowy. Nie powinny one więc być usuwane z żadnego z nośników wymienionych w art. 14 ust. 4 SamGminU (art. 13 ust. 1c SamPowiatU, art. 19 ust. 1c SamWojU). Wykazy te należy podać do publicznej wiadomości niezwłocznie, czyli najszybciej, jak to możliwe po ich wytworzeniu, biorąc pod uwagę wymogi prawidłowej organizacji pracy w urzędzie (starostwie). Naruszenie wspomnianego obowiązku będzie stanowiło przestępstwo określone w art. 23 DostInfPubU. Przewiduje on karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku za nieudostępnienie informacji publicznej wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów prawa (zob. uwagi do pkt 7).

6. Obowiązek transmisji, utrwalania obrad rady (sejmiku) i udostępniania z nich nagrań

Art. 20 ust. 1b SamGminU (art. 15 ust. 1a SamPowiatU, art. 21 ust. 1a SamWojU)

1b. Obrady rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy (powiatu, samorządu województwa) oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Obowiązek transmisji i utrwalania obrad rady (sejmiku) stanowi konkretyzację konstytucyjnego i ustawowego prawa do informacji publicznej. Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, a uprawnienie to obejmuje m.in. wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Stosownie zaś do art. 3 ust. 1 pkt 3 DostInfPubU prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. W świetle art. 7 ust. 1 pkt 3 DostInfPubU udostępnianie informacji publicznych następuje m.in. w drodze wstępu na posiedzenia tych organów i udostępniania materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych, które je dokumentują. Zgodnie natomiast z art. 11b ust. 1 i 2 SamGminU (art. 8a ust. 1 i 2 SamPowiatU, art. 15a ust. 1 i 2 SamWojU) działalność organów JST jest jawna, a jawność ta obejmuje w szczególności prawo obywateli do wstępu na sesje rady (sejmiku). Z przywołanych przepisów wynika, że każdy ma prawo wejść do miejsca, w którym odbywa się sesja rady (sejmiku) oraz utrwalać dźwięk i obraz z jej przebiegu, a znajdujące się w posiadaniu podmiotów wy-

konujących zadania publiczne materiały audiowizualne, które je odzwierciedlają, stanowią informację publiczną. Sens art. 20 ust. 1b SamGminU (art. 15 ust. 1a SamPowiatU, art. 21 ust. 1a SamWojU) sprowadza się więc do wprowadzenia dodatkowych, niewymienionych wprost w art. 7 ust. 1 DostInfPubU, form udostępniania informacji publicznej. Są to:

- 1) transmisja obrad rady (sejmiku), czyli przekazywanie w czasie rzeczywistym obrazu i dźwięku z posiedzeń tego organu za pomocą publicznie dostępnego kanału,
- 2) udostępnianie nagrania odzwierciedlającego obraz i dźwięk na publicznie dostępnym nośniku.

Zarówno transmisja obrad, jak i udostępnianie nagrania muszą odbywać się łącznie z wykorzystaniem trzech kanałów (nośników):

- 1) Biuletynu Informacji Publicznej,
- 2) strony internetowej JST,
- 3) innego kanału (nośnika) zwyczajowo przyjętego (np. telewizora umieszczonego w urzędzie).

W szczególności więc udostępnienie tych materiałów w BIP nie zwalnia z obowiązku zamieszczenia ich w pozostałych kanałach (nośnikach). Wystarczy jednak, by okno transmisji i pliki obejmujące nagrania z obrad zamieszczono pod jednym z wymienionych adresów internetowych, a pod drugim – jedynie odnośnik do niego.

7. Naruszenie obowiązku transmisji obrad rady (sejmiku) lub udostępniania z nich nagrań

Obie wymienione wyżej formy udostępniania informacji publicznej są obligatoryjne. Oznacza to, że ich stosowanie przez JST jest niezależne od woli jej organów i żądań kierowanych do nich w tym zakresie przez osoby uprawnione. Naruszenie tego obowiązku będzie więc stanowiło przestępstwo, o którym mowa w art. 23 DostInfPubU. Przewiduje on karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku za nieudostępnienie informacji publicznej wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów prawa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że czyn ten może zostać popełniony bez względu na tryb na udostępnienie informacji i jej wagę², a jako jego przykład przywołuje się nieumieszczenie na publicznie dostępnym nośniku (np. BIP, strona internetowa) określonej informacji publicznej, gdy wymaga tego wprost i wyraźnie przepis prawa³. Przystępstwo to może być przy tym popełnione zarówno przez pracownika urzędu (starostwa) odpowiedzialnego za zorganizowanie i przeprowadzenie transmisji oraz umieszczenie nagrań na publicznie dostępnych nośnikach, jak i przez przewodniczącego rady (sejmiku) lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka województwa). Jako osoby upoważnione do wydawania poleceń pracownikom zajmującym się obsługą organu stanowiącego mają oni bowiem obowiązek zorganizować proces pracy w urzędzie (staro-

² Zob. *T.R. Aleksandrowicz*, Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2006, s. 256.

³ Zob. *M. Bernaczyk, A. Presz*, Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Praktyczna analiza (część 2), Prokuratura i Prawo 2011, Nr 5, s. 120.

stwie) tak, by zrealizować prawidłowo nakaz z art. 20 ust. 1b SamGminU (art. 15 ust. 1a SamPowiatU, art. 21 ust. 1a SamWojU).

8. Przedmiot informacji publicznej udostępnianej podczas transmisji obrad i w nagraniach z nich. Ograniczenia w udostępnianiu

Przedmiotem informacji publicznej, która podlega udostępnieniu w opisany sposób, są obrady rady (sejmiku). Jest to ciąg czynności składający się na realizację porządku obrad ustalonego przez przewodniczącego rady (sejmiku) z ewentualnym udziałem samej rady (sejmiku). Mowa tu więc w szczególności o wszystkich wystąpieniach wygłaszanych podczas sesji organu stanowiącego (radnych, innych osób) i głosowaniach. Transmisja i nagrania nie muszą natomiast odzwierciedlać udziału publiczności w sesji rady (sejmiku). W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że podczas obrad rady (sejmiku) mogą być udostępniane różnego rodzaju informacje, w tym informacje prawnie chronione (np. informacje niejawne) i obejmujące dobra osobiste osób fizycznych (np. wizerunek) i prawnych (np. tajemnica przedsiębiorstwa). Rozważenia wymaga więc, czy niezbędne i dopuszczalne jest przerywanie transmisji z obrad sesji rady (sejmiku) lub anonimizowanie odzwierciedlających je nagrań w celu ochrony tych informacji. Ma to o tyle znaczenie, że art. 20 ust. 1b i 1c SamGminU (art. 15 ust. 1a i 1b SamPowiatU, art. 21 ust. 1a SamWojU) nie wprowadza wprost takiej możliwości. **Transmisja obrad i zamieszczanie ich nagrań na publicznie dostępnym nośniku stanowią formę udostępniania informacji publicznej.** W kontekście wspomnianego problemu ma to dwie konsekwencje:

- 1) transmitowanie i nagrywanie obrad nie może prowadzić do udostępnienia informacji, które nie mają charakteru informacji publicznej, czyli takich, które nie dotyczą działalności organów władzy publicznej, procesu wykonywania zadań publicznych, wydatkowania publicznych środków finansowych i korzystania z publicznego majątku;
- 2) transmisja obrad i zamieszczanie ich nagrań na publicznie dostępnych nośnikach nie może wiązać się z udostępnieniem informacji niejawnych, objętych tajemnicą ustawowo chronioną, dotyczących prywatności osoby fizycznej oraz tajemnicy przedsiębiorcy (art. 5 ust. 1–2a DostInfPubU).

Pozwala to przyjąć, że – w wymienionych przypadkach – niezbędne jest przerwanie transmisji obrad rady (sejmiku) oraz anonimizacja nagrań przez wyłączenie dźwięku lub obrazu. O przerwaniu transmisji rozstrzyga przewodniczący rady (sejmiku), a o anonimizacji nagrań – osoba odpowiedzialna za ich udostępnianie. Nie jest przy tym wymagane podjęcie formalnego aktu w tym zakresie.

Przykład

W porządku obrad sesji Rady Miasta M. umieszczono rozpatrzenie skargi K.M., mieszkanki tego miasta, w sprawie niewłaściwej organizacji obsługi klienta w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w M. Przewodniczący Rady Miasta M. zarządził na czas rozpatrywania tego punktu porządku obrad przerwanie ich transmisji, a następnie – zanonimizowanie obejmujących go nagrań przez

usunięcie fragmentów, w których padało imię i nazwisko K.M. oraz podawano dane dotyczące świadczeń z pomocy społecznej, które otrzymywała. Działanie to było prawidłowe. Zarówno treść skargi, jak i dane osoby, która ją złożyła, nie stanowią – jako informacje dotyczące aktywności osoby fizycznej, a nie organu władzy publicznej – informacji publicznej, więc z tego powodu nie powinny podlegać udostępnieniu w formach przewidzianych w art. 20 ust. 1b i 1c SamGminU.

W praktyce problemem może okazać się ocena odzwierciedlania podczas transmisji obrad i w ich nagraniach wizerunku osób niebędących radnymi, które obserwują obrady, wykonując swoje obywatelskie prawo wstępu na sesje rady (sejmiku). Udział tych osób nie stanowi elementu obrad organu stanowiącego, a jednocześnie nie można przypisać mu waloru informacji publicznej. Stanowi on tylko formę realizacji indywidualnego uprawnienia obywatelskiego, a nie przejaw aktywności organu władzy publicznej. Z tego powodu należy przyjąć, że obraz i dźwięk udostępniany w formach wymienionych w art. 20 ust. 1b i 1c SamGminU (art. 15 ust. 1a i 1b SamPowiatU, art. 21 ust. 1a SamWojU) nie powinien odzwierciedlać obecności wspomnianych osób na sesji rady (sejmiku), a przynajmniej – nie w sposób, który pozwalałby na ich niebudzącą wątpliwości identyfikację. Uwaga ta nie odnosi się natomiast do osób, które zabierają głos podczas sesji (rady) oraz swoim zachowaniem usiłują wpłynąć na przebieg obrad tego organu. W takim przypadku osoby te biorą udział w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym w organie władzy publicznej, a tym samym informacja o ich aktywności w tym zakresie stanowi informację publiczną. Z tego powodu, nawet gdyby przyjąć, że ich wizerunek podczas tych czynności mieści się w sferze prywatności osoby fizycznej, nie podlega on ochronie, ponieważ osoby te wykonują w tym zakresie funkcję publiczną. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 DostInfPubU prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, ale ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne i mających związek z pełnieniem tych funkcji. Pojęcie „funkcji publicznych”, o którym mowa w art. 5 ust. 2 DostInfPubU, należy zaś wyklądać szeroko i wiązać z udziałem w podejmowaniu w organie władzy publicznej wszelkich działań, które zmierzają do ukształtowania jego rozstrzygnięć (por. wyr. TK z 20.3.2006 r., K 17/05, Legalis; wyr. WSA w Gliwicach z 29.4.2004 r., II SAB/Ka 144/03, Legalis).

Przykład

Podczas sesji Rady Miasta M. na miejscach dla publiczności zgromadziło się kilkudziesięciu mieszkańców, z których dwóch: A.B. i J.K. – korzystając z możliwości przewidzianej statutem – zabralo głos z mównicy. Transmisja obrad i udostępniane ich nagrania nie powinny obejmować obrazu osób zgromadzonych na publiczności. Muszą natomiast odzwierciedlać wystąpienia A.B. i J.K., łącznie z ich imionami i nazwiskami, jeśli padły podczas sesji. Publiczność nie bierze udziału w obradach, a w konsekwencji odzwierciedlanie jej obecności nie mieści się w nakazie wynikającym z art. 20 ust. 1b SamGminU. Natomiast wypowiedzi A.B. i J.K. stanowią część obrad, a ich udział sesji Rady Miasta M. – jako działania, które stanowi element szeroko rozumianego procesu decyzyjnego w tym organie – pozwala przyjąć, że w tym zakresie pełnią oni funkcję publiczną. Z tego powodu treść ich wypowiedzi ani dane (imię, nazwisko) nie mogą podlegać ochronie ze względu na prywatność osoby fizycznej.

Podstawa prawna:

- art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 3, art. 5 ust. 1-2a, art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 23 DostInfPubU,
- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
- art. 11b ust. 1 i 2, art. 14, art. 20 ust. 1b i 1c, art. 28a ust. 5, art. 91 ust. 4 SamGminU,
- art. 8a ust. 1 i 2, art. 13, art. 15 ust. 1a i 1b, art. 27 ust. 2 i 3, art. 79 ust. 4 SamPowiatU,
- art. 15a ust. 1 i 2, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 1a, art. 82 ust. 5 SamWojU.