Suchy Las, 24 maja 2019 r.

**Stanowisko w sprawie możliwości nagrywania dźwięku bądź obrazu i dźwięku podczas zebrań wiejskich i osiedlowych, podczas zebrań rad sołeckich oraz podczas posiedzeń zarządów osiedli w świetle regulacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (zwanego dalej w skrócie rozporządzeniem RODO).**

16 maja 2019 r. Pani Joanna Nowak mailowo poprosiła o udzielenie pisemnej opinii prawnej w kwestii, czy w świetle rozporządzenia RODO można nagrywać dźwięk lub obraz i dźwięk podczas zebrań mieszkańców (wiejskich i osiedlowych) oraz podczas zebrań rad sołeckich albo zarządów osiedli.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506) - zwanej dalej w skrócie u.s.g., gmina może tworzyć jednostki pomocnicze, w tym m.in. sołectwa oraz osiedla. Jednostki pomocnicze gminy realizują część jej zadań, przy czym nie posiadają odrębnej od gminy osobowości prawnej i ich działania (podejmowane w granicach określnych statutem danej jednostki pomocniczej) prowadzone są w ramach osobowości prawnej gminy. Jednostki pomocnicze gminy, podobnie jak sama gmina, sprawują władzę publiczną i są przykładem decentralizacji tej władzy.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie. Z kolei rada sołecka działa jako ciało pomocnicze sołtysa (który jest organem wykonawczym sołectwa), wspomagając jedynie jego działalność. Zgodnie z art. 37 ust. 1 oraz ust. 2 u.s.g. organem uchwałodawczym osiedla jest rada osiedla, natomiast organem wykonawczym zarząd osiedla. W art. 37 ust. 4 u.s.g. wskazano natomiast, że organem uchwałodawczym osiedla może być również ogólne zabranie mieszkańców (tzw. zebranie osiedlowe), jeżeli statut osiedla tak stanowi. Mając na uwadze powyższe uznać należy, że ww. organy (z wyłączeniem rady sołeckiej) są organami jednostek pomocniczych gminy. Radę sołecką traktować należy, jak już wyżej wskazywano, wyłącznie jako ciało o charakterze pomocniczym i doradczym organu jednostki pomocniczej gminy jakim jest sołtys.

Art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) statuuje zasadę jawności życia publicznego. Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 ww. ustawy zasadniczej obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje m. in. wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Z kolei w art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 z późn. zm.) – zwanej dalej w skrócie u.d.i.p., wskazano, iż posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne, natomiast posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych ww. organów są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. Z kolei zgodnie z art. 19 u.d.i.p. organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2 u.d.i.p. sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Kluczowy jest art. 20 u.d.i.p. w którym wyjaśniono, że art. 18 i 19 u.d.i.p. stosuje się odpowiednio do pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych. Za pochodzące z powszechnych wyborów kolegialne organy jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego, w ocenie opiniującego uznać należy zebranie wiejskie oraz zebranie mieszkańców osiedla. Co prawda organy te nie pochodzą z wyborów, bowiem w ich skład wchodzą mieszkańcy danego sołectwa bądź osiedla, jednakże są one instytucją demokracji bezpośredniej. W doktrynie wskazuje się, że *jeśli zasadą jawności posiedzeń zostały objęte organy sięgające do form demokracji pośredniej, to tym bardziej zasadne wydaje się przyznanie przymiotu jawności posiedzeniom organów stanowiących formę demokracji bezpośredniej* (tak: Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, LEX 2018). Natomiast w ocenie opiniującego, wbrew temu co często wskazuje się w doktrynie, za organ kolegialny jednostki pomocniczej gminy pochodzący z powszechnych wyborów nie może być uznana rada sołecka, bowiem jak już wyżej wskazywano, nie jest ona w ogóle organem, a jedynie ciałem doradczym. Jeśli natomiast chodzi o zarząd osiedla, to w praktyce jest on najczęściej wybierany przez radę osiedla, przy czym statut danej jednostki pomocniczej gminy może przewidywać inny sposób wyboru członków zarządu osiedla (w tym również w wyborach powszechnych).

W art. 11b ust. 1 u.s.g. wskazano, że działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Z kolei w art. 11b ust. 2 u.s.g. podano otwarty katalog form zapewnienia jawności działania organów gminy – w tym prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. W wyroku z 6 marca 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, iż *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*. Skoro katalog działań służących zapewnieniu jawności działania organów gminy wskazany w art. 11b ust. 2 u.s.g. nie jest zamknięty, to uznać należy, że dopuszczalne są również inne formy realizacji zasady jawności działań organów gminy, w tym również nagrywanie posiedzeń, czy zebrań organów jednostek pomocniczych gminy.

Jeśli z posiedzenia organu jednostki pomocniczej gminy sporządzany jest protokół (obowiązek taki może wynikać albo z u.d.i.p albo ze statutu danej jednostki pomocniczej gminy), jego prawidłowe sporządzenie co do zasady wymaga nagrywania dźwięku, a czasem również obrazu i dźwięku podczas zebrania, czy posiedzenia. Bez sporządzenia takiego nagrania może zachodzić ryzyko, iż przebieg zebrania czy posiedzenia zostanie następnie odnotowany w protokole z pominięciem pewnych elementów obrad. Przedstawiciel danego organu jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego uprawniony jest więc do nagrywania dźwięku, a jeśli zachodzi taka konieczność również obrazu i dźwięku podczas zebrania czy posiedzenia organów takich jednostek, dla celów dokumentacyjnych.

Przepisy rozporządzenia RODO nie stoją na przeszkodzie utrwalaniu przebiegu posiedzeń organów jednostek pomocniczych gminy. Obowiązek sporządzenia protokołu z posiedzenia, a tym samym nagrywania takich posiedzeń, jak już wyżej wskazywano może wynikać albo z u.d.i.p. (dotyczyć to będzie zebrania wiejskiego i zebrania mieszkańców osiedla) albo ze statutu jednostki pomocniczej gminy (wydaje się, iż dopuszczalne byłoby wskazanie w statucie np. sołectwa, iż obrady rady sołeckiej są nagrywane, podobne rozwiązanie mogłoby być wprowadzone również w przypadku zarządu osiedla). W sytuacji obowiązku protokołowania posiedzeń danego organu kolegialnego, przetwarzanie danych (do którego dochodzi w związku z nagrywaniem) jest zgodne z prawem, zachodzi bowiem jedna z przesłanek wskazana w art. 6 ust. 1 rozporządzenia RODO, a mianowicie przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c). Obowiązek prawny sporządzenia protokołu z posiedzenia organu jednostki pomocniczej gminy wynikać będzie w ww. przypadkach albo z u.d.i.p. albo ze statutu jednostki pomocniczej gminy, a zatem z aktu prawa miejscowego.

Jeżeli natomiast obowiązek protokołowania posiedzeń ww. organów nie został przewidziany ani w u.d.i.p. ani w statucie danej jednostki pomocniczej gminy, wówczas konieczne będzie uzyskanie zgody osób uczestniczących w posiedzeniu czy zebraniu danego organu jednostki pomocniczej gminy na nagrywanie. Po uzyskaniu takiej zgody spełniona zostanie przesłanka wskazana w art. 6 ust. 1 lit. a rozporządzenia RODO – przetwarzanie jest zgodne z prawem w przypadku, gdy osoba której danej dotyczą wyraziła zgodę na ich przetwarzanie w jednym lub w większej liczbie określonych celów. Uzyskanie takich zgód powinno być o tyle prostsze, że dotyczyć to może rady sołeckiej oraz zarządu osiedla, a skład tych organów jest zamknięty i w danej kadencji ściśle określony. Przetwarzając dane w związku z wyrażeniem przez osobę zgody pamiętać należy, że zgoda taka, zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzeniem RODO, może być w dowolnym momencie wycofana.

Zaznaczyć należy również, że zarówno w przypadku przetwarzania danych osobowych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a, jak i na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO, administrator danych osobowych zobowiązany jest poinformować osoby o przetwarzaniu danych oraz podać wszelkie informacje wskazane w art. 13 rozporządzenia RODO. Obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 13 rozporządzenia RODO może być spełniony w zasadzie w każdy sposób, byleby jak wynika z art. 12 ust. 1 rozporządzenia RODO został spełniony w zwięzłej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, jasnym i prostym językiem.

Podsumowując, w ocenie opiniującego, jeżeli przedstawiciele organu jednostki pomocniczej gminy chcą nagrywać posiedzenia zebrania wiejskiego, czy osiedlowego, mogą powołać się na podstawę przetwarzania danych osobowych z art. 6 ust. 1 lit. a rozporządzenia RODO, bowiem u.d.i.p. nakłada obowiązek protokołowania tego typu posiedzeń i wprowadza również możliwość ich nagrywania. W przypadku rady sołeckiej oraz zarządu osiedla (którego członkowie nie są wybierani w wyborach powszechnych) konieczne będzie uzyskanie zgody osób obecnych na posiedzeniu na nagrywanie jego przebiegu. W takim przypadku podstawą przetwarzania danych osobowych będzie art. 6 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO. Zaznaczyć należy również, że przebieg posiedzenia organu jednostki pomocniczej gminy może być nagrywany przez obywatela uczestniczącego w tego rodzaju posiedzeniu. Podkreślić należy również, że gmina podejmując decyzję o nagrywaniu posiedzeń i zebrań organów swoich jednostek pomocniczych powinna wziąć pod uwagę zasadę wynikającą z art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia RODO, tj. zasadę adekwatności. Zgodnie z ww. przepisem dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Powyższe oznacza, że dane powinny być przetwarzane w sposób proporcjonalny. Jeżeli gmina oceni więc, że wystraczające dla prawidłowego sporządzenia protokołu z posiedzenia organu jednostki pomocniczej gminy jest nagranie dźwięku, to nie powinno dochodzić do nagrania obrazu. Oczywiście możliwe są sytuacje, w których celowym będzie rejestrowanie zarówno obrazu jak i dźwięku – każdorazowo powinno być to jednak oceniane przez podmiot dokonujący rejestracji.

Henryk Kuligowski

radca prawny