



Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z siedzibą w Krakowie
Biuro Fundacji: ul. Sławkowska 12, oficyna III p., 31-014 Kraków, zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla
Krakowa-Śródmieścia w Krakowie Wydział XI Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS
0000325617, NIP 6772327075; REGON 120874588; www.fimo.org.pl, stanczyk@stanczyk.org.pl, +48 514 351 372

Opinia prawna

Sporządzona w dniu 25 września 2012 r.

w ramach zespołu Programu Poradnictwa Prawnego Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka dla p. Jana Niedośpiała, koordynatora projektu *Monitoring Rady Miasta i rad dzielnic Krakowa* (zwanego dalej: pytającym) w sprawie możliwości publikacji materiałów audiowizualnych, rejestrujących przebieg sesji rad dzielnic.

Opracowali: *Przemysław Żak, Anna Rozkuszka, Katarzyna Wojczuk*

poradnictwoprawne@stanczyk.org.pl

stan prawny na dzień 25 września 2012 r.



Ta praca objęta jest licencją Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska. Aby zapoznać się z kopią licencji, należy odwiedzić stronę <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>, lub wysłać list do Creative Commons, 543 Howard St., 5th Floor, San Francisco, California, 94105, USA.

Struktura opinii:

Opinia składa się z części opisującej pytania i sformułowaną odpowiedź oraz z części uzasadniającej. Uzasadnienie zostało opracowane w formie punktów z podziałem na omówienie stanu prawnego, dotyczącego kolejno prawa wstępu na posiedzenia organów kolegialnych, możliwości rejestracji dźwięku i obrazu (pkt. 1-3), definicji osoby pełniącej funkcje publiczne (pkt. 4-5), rozpowszechniania wizerunku bez zezwolenia (pkt. 6-11b) oraz zastosowania powyższego w świetle prawa dostępu do posiedzeń rad dzielnic z możliwością ich nagrywania (pkt 12), traktowania radnego dzielnicy jako osoby pełniącej funkcje publiczne (pkt. 13-15), możliwości rozpowszechniania wizerunku radnych dzielnic w postaci nagrań przebiegu sesji rad dzielnic (pkt. 16-18). W punkcie 19 zawarto zaś podsumowanie i końcowe wnioski.

Pytania:

Do zaopiniowania przedstawiono następujące pytania:

- 1/ Czy dozwolony jest wstęp na posiedzenia rad dzielnic oraz nagrywanie przebiegu sesji?
- 2/ Czy radni dzielnic są osobami sprawującymi funkcje publiczne?
- 2/ Czy dozwolone jest rozpowszechnianie uzyskanych w powyższy sposób materiałów?

Odpowiedź:

Obywatele mają prawo wstępu na posiedzenia rad dzielnic, z możliwością nagrywania przebiegu sesji i rozpowszechniania oraz upubliczniania wytworzonych w ten sposób materiałów audiowizualnych. Radnych dzielnic zaś należy uznać za osoby sprawujące funkcje publiczne.

Uzasadnienie:

Prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu

1.

Postulat transparentności władz publicznych, jako nieodłączny element demokratycznego państwa prawa, znajduje swoje odzwierciedlenie w krajowym porządku normatywnym. Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje prawo obywatelom do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Z kolei definicja terminu *informacja publiczna* została ujęta niezwykle szeroko, gdyż zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001, nr 112, poz. 1198, ze zm.), zwanej dalej: u.d.i.p., informacją publiczną jest *każda informacja o sprawach publicznych*. Naczelny Sąd Administracyjny niejednokrotnie podkreślał, iż wykładnia tego przepisu nie może prowadzić do jego zawężającej interpretacji, tj. objęcia zakresem *spraw publicznych* jedynie spraw dotyczących pewnej zbiorowości oraz spraw indywidualnych, których podmiotami są osoby publiczne, gdyż nie zostałaby uwzględniona w pełni zasada zawarta w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponieważ *prawu do informacji* został przyznany status reguły

konstytucyjnej, wszelkie ustawowe wyjątki powinny być rozumiane ściśle, a zasady wykładni sprzyjać poszerzaniu obowiązku informacyjnego (wyrok NSA z 14 listopada 2003 r., II SAB 199/03).

2.

Artykuł 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż *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*. Prawo to zostało ujęte również w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., przewidującym *dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów*. W doktrynie można spotkać się z poglądem mniejszościowym, którego zwolennicy kwestionują tożsamość powyższych regulacji, jednak z przyczyn oczywistych należy go uznać za bezzasadny. Według powyżej wskazanych sympatyków, na gruncie art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. zostało ustanowione prawo, zgodnie z którym zainteresowanemu przysługuje wyłącznie uprawnienie do zapoznania się z przebiegiem obrad za pomocą środków masowego przekazu, bez możliwości bezpośredniego w nich uczestnictwa.¹ Nie jest to właściwa wykładnia wskazanego przepisu, gdyż niezaprzeczalna zasada nadrzędności Konstytucji RP nakazuje wszystkie akty niższego rzędu interpretować w zgodzie z jej brzmieniem. Niedopuszczalne jest natomiast jakiegokolwiek ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności w aktach normatywnych niższego rzędu bez wyraźnego konstytucyjnego upoważnienia, a tym bardziej stosowanie wykładni zawężającej.

3.

W kontekście prymatu Konstytucji podobnie należy się ustosunkować do koncepcji, wedle której nie jest możliwe sporządzanie materiałów audiowizualnych przez obywateli, ze względu na brak literalnego przyzwolenia w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Prawo to zostało zapisane w Konstytucji, a jej rola nadrzędna wobec ustaw jest niepodważalna. Podobne stanowisko zostało przyjęte również w orzecznictwie, gdyż zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (wyrok WSA z dnia 9 lipca 2008 r., II SA/Łd 89/08), pojęcie *dostępu do posiedzeń* należy interpretować szeroko, a więc nie tylko jako możliwość "bycia obecnym" podczas obrad rady gminy, czy też posiedzeń jej komisji, ale także w kontekście art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, jako prawo obywatela do rejestracji dźwięku lub obrazu z obrad rady gminy i posiedzeń jej komisji. Dalsze regulacje, dotyczące wstępu oraz możliwości rejestrowania przebiegu posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów oraz pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych, zostały zawarte w art. 20 w zw. z art. 18 i 19 u.d.i.p.

Osoba pełniąca funkcje publiczne

4.

Ze względu na możliwość rozpowszechniania informacji, jak również wizerunku poszczególnych osób,

¹ I T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 87.

blіszszego omówienia wymaga pojęcie *osoby pełniącej funkcje publiczne*. Termin ten został użyty w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, konstytuującym prawo dostępu do informacji publicznej; brak jednak jego definicji legalnej w tekście Ustawy Zasadniczej. Istotną rolę w tej materii w zakresie wykładni pełni orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. TK w wyroku z 11 maja 2007 r. (K 2/07, OTK-A 2007/5/48) orzekł, iż termin ten należy interpretować w zgodzie z art. 61 ust. 1, dlatego nie ulega wątpliwości, że osoba staje się *osobą pełniącą funkcje publiczne poprzez wykonywanie zadań władzy publicznej i gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa*. Stwierdzono natomiast, iż w zasadzie nie jest możliwe, a z pewnością dostarczyłoby wielu trudności, taksatywne wymienienie funkcji i stanowisk tego rodzaju. Wskazanie desygnatów tego pojęcia powinno być natomiast dokonywane poprzez wyróżnienie ogólnych cech wspólnych, jak np. podejmowanie *działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób*. Podniesiono również, iż jednoznacznie można wykluczyć z zakresu znaczeniowego tego terminu stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, o charakterze jedynie usługowym lub technicznym. W tym samym wyroku TK skonstatował, iż z pewnością w zakresie pojęciowym terminu *osoba pełniąca funkcje publiczne* nie mieszczą się osoby, które nie wykonują imperium państwowego i nie gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Dlatego też *a contrario* można wnioskować, że osoby wykonujące zadania władzy publicznej lub gospodarujące majątkiem publicznym należy uznać za mieszczące się w owym obrębie znaczeniowym.

5.

We wcześniejszym wyroku, wydanym w dniu 20 marca 2006 r. (K 17/05, OTK-A 2006/3/30) TK m. in. poddał analizie pojęcie *osoby pełniącej funkcje publiczne*. Wskazał, że *sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych*. Jak dalej ustalono, wskazanie, czy w danej sytuacji konkretną osobę można określić jako *sprawującą funkcje publiczne*, powinno się opierać przede wszystkim na badaniu, czy osoba ta realizuje w jakimś zakresie nałożone na tę instytucję zadania publiczne. W związku z tym zdecydowanie można stwierdzić, iż na podstawie definicji przyjętej przez Trybunał, *osobami sprawującym funkcje publiczne* są osoby, które w ramach instytucji publicznych lub w ramach instytucji gospodarujących majątkiem publicznym zajmują stanowiska związane z merytoryczną działalnością owych instytucji.

Rozpowszechnianie wizerunku bez zezwolenia

6.

Kwestię rozpowszechniania informacji publicznych można rozważać nie tylko w kontekście art. 61, ale także art. 54 Konstytucji RP. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. (K 17/05), zakresy tych norm krzyżują się, nie mogą być zatem w pełni utożsamiane. Nie można też jednak interpretować art. 61 w oderwaniu od art. 54 Konstytucji RP. Artykuł 54 Konstytucji stanowi wolność zarówno pozyskiwania, jak i rozpowszechniania informacji. Na gruncie tego przepisu pozyskiwane będą

mogły być również informacje prywatne, niepozostające w relacji z pełnieniem funkcji publicznej, czy też wykonywaniem zadań publicznych. Ograniczenia tej zasady zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą wynikać z ustaw. Nie mogą również naruszać ich istoty.

7.

Artykuł 61 nie reguluje wprost kwestii związanych z rozpowszechnianiem informacji publicznych. Wyływa on jednak z art. 54, regulując inny aspekt prawa do uzyskiwania i rozpowszechniania informacji. TK wskazał, że: *Art. 61 Konstytucji dotyczy natomiast jedynie pewnego "wycinka" prawa do pozyskiwania informacji, którego korelatem jest zawsze obowiązek ujawnienia istniejący po stronie odpowiedniego organu władzy publicznej. Obowiązek ten nie rozciąga się więc na wszelkie dane osobowe osoby pełniącej funkcję publiczną, a jedynie te, które pozostają w związku z pełnieniem funkcji. W tym sensie można więc mówić jedynie o pewnej komplementarności obu analizowanych regulacji konstytucyjnych* (K 17/05).

Jak wykazano w pkt. 1-2, nie ulega wątpliwości także to, że informacje pochodzące z nagrań posiedzeń organów kolegialnych, pochodzących z wyborów powszechnych, są informacją publiczną. W związku z tym, że art. 61 reguluje *expressis verbis* tylko dostęp, do wypełnienia luki można posłużyć się argumentem zdroworozsądkowym. Zgodnie z nim określona informacja, może być udostępniana i rozpowszechniana bez ograniczeń dalej, jeżeli nadano jej walor publicznej. *Publiczny*², zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN oznacza: *dostępny lub przeznaczony dla wszystkich, związany z jakimś urzędem lub z jakąś instytucją nieprywatną, odbywający się przy świadkach, w sposób jawny*. Każdy może uczestniczyć w posiedzeniach wskazanych wyżej organów, każdy może też rejestrować dźwięk i obraz na posiedzeniach organów kolegialnych, zatem absurdalny i przeczący istocie informacji publicznej, wydawałby się zakaz jej rozpowszechniania. Ponadto art. 7 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje, że jedną z form udostępniania, a zatem i rozpowszechniania informacji publicznych jest umieszczenie ich na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Z kolei art. 8 ust. 3 u.d.i.p. wskazuje, które informacje podmioty zobowiązane muszą zamieszczać w BIP, a które mogą znaleźć się tam dodatkowo. Pośrednio zatem ustawa wprowadza możliwość rozpowszechnienia tych informacji.

8.

Uzupełniając argumenty z pkt 6, warto odnieść się do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wskazuje, że ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, a takim niewątpliwie jest dostęp do informacji publicznej, mogą wynikać z ustaw i muszą być interpretowane ściśle, jako wyjątki od reguły ogólnej. Ograniczenia takie zostały wskazane w art. 5 u.d.i.p. Interpretacja *in dubio pro libertate*, w duchu zapisów Konstytucji, przesądza o tym, że bez wyraźnego wskazania ustawowego, odnoszącego się do rozpowszechniania informacji, nie można na obywateli nakładać ograniczeń w realizowaniu zasady jawności działania władz, zarówno samorządowych, jak i na szczeblu centralnym. Dostęp do informacji publicznej jest jednym z aspektów zasady jawności i transparentności władzy publicznej, instytucją umożliwiającą kontrolę ze strony

² <http://sjp.pwn.pl/szukaj/publiczny> [dostęp online 25.09.2012].

obywateli. Zasada ta stanowi podstawę państwa prawa.³ W kontekście rozważań z pkt 6 nasuwa się wniosek, że pomimo braku wyraźnego wskazania w art. 61 Konstytucji RP możliwości rozpowszechniania uzyskanych informacji, zasada jawności działalności władz znajduje odzwierciedlenie właśnie poprzez art. 54 Konstytucji oraz brak dodatkowych ograniczeń ustawowych (zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Artykuł 54, jako stanowiący podstawę do uzyskiwania jak i rozpowszechniania informacji, z którego niejako wypływa art. 61 Konstytucji RP, pozwala na zastosowanie uprawnienia do rozpowszechniania informacji publicznej.

9.

Na gruncie art. 54, art. 31 ust. 3 i art. 61 Konstytucji RP powstaje zatem pytanie, czy istnieją, a jeżeli tak, to w jakim akcie prawnym można odnaleźć ograniczenia, dotyczące rozpowszechniania informacji publicznych w postaci nagrań z posiedzeń organów władzy publicznej, pochodzących z wyborów powszechnych.

10.

Wyjątkiem od ogólnej zasady wolności rozpowszechniania informacji, będącej w tym wypadku również wizerunkiem, jest art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U 2006, nr 90, poz. 631, ze zm., dalej zwana: *u.p.a.p.*). Stanowi on, że prawo do rozpowszechniania wizerunku wymaga zezwolenia osoby na nim przedstawionej, chyba, że mamy do czynienia z pozwaniem za wynagrodzeniem. Ustęp 2 pkt 1 tego artykułu wskazuje nam z kolei wyjątek, będący w efekcie powrotem do zasady wolności rozpowszechniania informacji. Zgodnie z nim zezwolenie na rozpowszechnianie wizerunku nie jest konieczne, gdy mamy do czynienia z osobą powszechnie znaną, której wizerunek jest rozpowszechniany w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznej.

11.

Omawiany przepis statuuje dwie przesłanki, które są konieczne, aby można było zastosować prawo do rozpowszechniania wizerunku bez ograniczeń:

a/ osoba ta musi być powszechnie znana,

b/ wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych.

11a.

Przechodząc do analizy poszczególnych przesłanek należy odnieść się do terminu *osoba powszechnie znana*. Przepisy ustawy nie definiują w żaden sposób tego pojęcia, dlatego w następnej kolejności trzeba odwołać się do potocznego rozumienia tych słów, używanego w życiu codziennym. Osobą powszechnie znaną będzie zatem osoba rozpoznawalna, nie koniecznie na dużym terenie, ale przede wszystkim lokalnie, czy też pełniąca jakieś funkcje reprezentacyjne, wymagające kontaktu z większą liczbą osób, zajmująca jakieś stanowisko, osoba popularna. Pomocny w interpretacji może być również słownik języka polskiego. Zgodnie

³ Aleksandrowicz T. R., *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s.7-10.

z nim termin *powszechny*⁴ oznacza dotyczący wszystkich rzeczy, osób, spraw, częsty, ogólnie znany i stosowany, natomiast *znany*⁵ to taki, o którym większa liczba osób posiada pewien zasób wiadomości. Doktryna próbuje formułować określenia wskazujące na zakres tego pojęcia. Osobą powszechnie znaną będzie przede wszystkim osoba pełniąca wskazane przykładowo przez ustawę funkcje polityczne, społeczne, działalność hobbystyczną, zawodową. Nie wyklucza się również pewnego rodzaju dostosowania do określonego kręgu odbiorców, do których kierowany jest przekaz.⁶

11b.

Kolejną przesłanką jest nierozzerwalny związek pomiędzy wykonaniem wizerunku, a pełnieniem określonej funkcji publicznej. Najpierw jednak należy określić zakres znaczeniowy pojęcia *osoby pełniącej funkcję publiczną*. Analiza art. 81 ust. 2 pkt 1 u.p.a.p prowadzi do wniosku, że będzie on o wiele szerszy, niż termin *osoba pełniąca funkcje publiczne* na gruncie art. 61 Konstytucji (o rozumieniu konstytucyjnym patrz pkt. 4-5). Wskazuje na to sformułowany przez ustawodawcę otwarty, przykładowy katalog funkcji publicznych. Osoba pełniąca funkcję publiczną na gruncie u.p.a.p. będzie sprawowała funkcję np. polityczną, ale też społeczną, czy zawodową, kulturalną. Wszystkie one będą mogły być na gruncie tej ustawy określone funkcjami publicznymi. Katalog pozostaje otwarty i może być uzupełniony o konkretny stan faktyczny w zależności od sytuacji.

Powracając do warunków rozpowszechniania wizerunku bez zgody osoby przedstawianej (pkt. 11a i 11b), trzeba wskazać, że prawo to uzależnione jest od sytuacji, w której on powstaje. Dana osoba musi być w trakcie pełnienia obowiązków wynikających z pozycji, stanowiska, roli, funkcji publicznej, które sprawuje. Wykluczone zatem jest rozpowszechnianie bez zgody, gdy mamy do czynienia z okolicznościami prywatnymi. Ocenę należy przeprowadzać każdorazowo, uwzględniając wszelkie elementy stanu faktycznego takie jak miejsce, wykonywane czynności, cel pojawienia się tej osoby w danym miejscu.

Prawo dostępu do posiedzeń rad dzielnic, z możliwością nagrywania ich przebiegu

12.

Jak wskazano w punktach 2 i 3 niniejszej opinii, zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 18 ust. 3 u.d.i.p., obywatelowi przysługuje prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Rad dzielnic nie zalicza się do organów władzy publicznej, jednak zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591, ze zm. - zwanej dalej: *u.s.g.*) są one jednostkami pomocniczymi gminy. Dlatego też, na podstawie art. 20 u.d.i.p., należy odpowiednio stosować art. 18 i art. 19 u.d.i.p. do rad dzielnic, czyli do organów kolegialnych jednostek pomocniczych (dzielnic) jednostek samorządu terytorialnego (gmin), pochodzących z powszechnych wyborów.

4 <http://sjp.pwn.pl/slownik/2506802/powszechny> [dostęp online 25.09.2012].

5 <http://sjp.pwn.pl/szukaj/znany> [dostęp online 25.09.2012].

6 Barta M., *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Lex 2011.

W związku z powyższym brak jest podstaw, by traktować *dostęp do informacji* w stosunku do rad dzielnic w odmienny sposób niż zostało to uregulowane w Konstytucji (por. pkt 2 i 3). Dlatego też w stosunku do rad dzielnic należy *per analogiam* stosować również art. 61 ust. 2 ustanawiający prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Na poparcie powyższej tezy należy przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyrok NSA z dnia 21 lipca 2011 r., I OSK 678/11), w którym stwierdzono, że *ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom i jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego.* W związku z powyższym, wydaje się być niepodważalnym fakt, iż obywatelom przysługuje prawo wstępu na posiedzenia rad dzielnic, z jednoczesną możliwością rejestracji przebiegu sesji.

Radny Dzielnic jako osoba pełniąca funkcje publiczne

13.

Analiza przywołanego uprzednio wyroku TK z dnia 20 marca 2006 r. (zob. pkt 5 opinii) pozwala stwierdzić, iż wskazanie dotyczące pełnienia przez daną osobę funkcji publicznych, powinno polegać na badaniu, czy osoba ta realizuje w pewnym zakresie zadania publiczne, które zostały nałożone na tę instytucję.

14.

Zgodnie z art. 37 w zw. z art. 5 u.s.g., rada dzielnic jest organem uchwałodawczym w dzielnic, tworzonym na podstawie uchwały rady gminy. Z kolei art. 35 u.s.g. przewiduje, że *organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem*, który określa m.in. *organizację i zadania organów jednostki pomocniczej oraz zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji*. Zadania te ze swej istoty mają charakter zadań publicznych.

Statuty Dzielnic, mające formę uchwały rady gminy zaliczane są, jako akty prawa miejscowego, do prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie § 3 Statutu Dzielnic I Miasta Krakowa (Załącznik nr 1 do uchwały nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic⁷), do zakresu działania Dzielnic należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. W związku z tym radni, jako członkowie rad dzielnic będących organami uchwałodawczymi dzielnic, w ramach swoich funkcji realizują w pewnym zakresie zadania publiczne, które zostały nałożone na tę jednostkę. Z kolei, zgodnie z § 26 i § 28 przywołanego uprzednio Statutu, radny reprezentuje wyborców i nie wolno mu wykorzystywać swojej funkcji dla celów prywatnych.

⁷ http://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=42170 [dostęp online 25.09.2012].

Z uwagi na powyższe, niezaprzeczalne jest, w związku z podejmowaniem uchwał w ramach posiedzeń organu jednostki realizującej zadania publiczne, jak i również stanowiskiem przedstawicielskim, iż radny dzielnicy jest osobą sprawującą funkcje publiczne. Statuty pozostałych rad dzielnic przewidują analogiczne rozwiązania.

15.

Warto zaznaczyć jednak, że z analizy art. 81 *u.p.a.p.* (por. pkt 11b i n. opinii) wynika szerokie rozumienie pełnienia funkcji publicznej jako również oznaczające pełnienie funkcji zawodowych, społecznych lub politycznych. Nawet więc odmawiając radnym przymiotu osoby pełniącej funkcje publiczne na gruncie prawa do informacji publicznej, to trudno nie uznać radnego dzielnicy za osobę pełniącą funkcje polityczne bądź społeczne, co szczególnie istotne jest w świetle faktu, że to właśnie powyższy przepis reguluje kwestie prawa do wizerunku i jego rozpowszechniania.

Na marginesie przywołać można również (lecz wyłącznie pomocniczo) kodeks karny (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553, ze zm.), który bardzo szeroko definiuje znaczenie omawianego terminu, gdyż, zgodnie z art. 115 § 19, *osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczypospolitą Polską umowę międzynarodową*. Bez wątplenia radny dzielnicy jest osobą związaną formalnym węzłem z jednostką samorządu terytorialnego i nie mieści się w grupie osób wykonujących lub wykonujących wyłącznie czynności usługowe, co za tym idzie przesłanka negatywna określona w przywołanym przepisie wydaje się być również spełniona.

Możliwość rozpowszechniania wizerunku radnych dzielnic w postaci nagrań z przebiegu sesji

16.

W tym miejscu należy rozważania z pkt. 11a-11b niniejszej opinii odnieść do konkretnej sytuacji wskazanej przez pytającego. Radni są osobami powszechnie znanymi, gdyż są członkami organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej gminy, wybieranego w wyborach powszechnych. Prowadzona jest kampania wyborcza, w której prezentowane są wizerunki poszczególnych kandydatów, właśnie po to, aby były to osoby znane, jak największemu gronu osób. Podstawą dla prowadzenia wyborów jest uchwała nr XXIX/197/91 Rady Miasta Krakowa z 30 sierpnia 1991 r. ws. zasad i trybu przeprowadzania wyborów do rad dzielnic. W art. 2 ust. 1 i 2 załącznika do tej uchwały, wskazuje się, że prawo wybierania do rad dzielnic mają mieszkańcy Krakowa, a do konkretnej rady, mieszkańcy zamieszkujący w danej dzielnicy. Ponadto przykładowo, przywoływany już Statut Dzielnicy I Stare Miasto⁸ stanowi, że *radny reprezentuje wyborców, utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, przyjmuje zgłoszone postulaty i przedstawia je Radzie do rozpatrzenia*. Trudno zatem twierdzić, że osoba wybierana z powszechnie znanych list

⁸ http://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=42170 [dostęp online 25.09.2012].

wyborczych, której działanie powinno opierać się na stałym kontakcie z wyborcami, nie jest osobą rozpoznawaną powszechnie.

17.

Argumenty przemawiające za tezą, zgodnie z którą radni dzielnic są osobami pełniącymi funkcje publiczne, zostały szeroko omówione w pkt. 4-5 oraz 11b i 13-15, dlatego też nie będą w tym miejscu powtarzane. Podkreślić warto jednak, że obrady sesji rady dzielnicy są niewątpliwie momentem, w którym wykonywana jest funkcja publiczna. Nie jest to z pewnością sytuacja prywatna, a statuty dzielnic Miasta Krakowa wprost zakazują wykorzystywania swojej funkcji do celów prywatnych. Radny realizuje swoje zadania m.in. poprzez uczestnictwo w posiedzeniu organu, do którego został wybrany przez mieszkańców. Dodatkowo radny pobiera dietę za udział w sesjach (§ 30 ust. 1 Statutu Dzielnicy I Stare Miasto)

18.

Reasumując, obywatele mają prawo do upowszechniania uzyskanych w trakcie sesji informacji publicznych w postaci nagrań sesji rad dzielnic bez uzyskiwania zgody od radnych dzielnic.

Wnioski

19.

Podsumowując, należy stwierdzić, że radni dzielnic Miasta Krakowa są osobami pełniącymi funkcje publiczne zarówno na gruncie art. 61 Konstytucji (zob. pkt. 13-15), jak i art. 81 ustawy o ochronie praw autorskich i pokrewnych (por. pkt 11b ak. 1 i pkt 15 ak. 1), co za tym idzie obywatele mają prawo zarówno do wstępu na posiedzenia rad dzielnic Miasta Krakowa z prawem do rejestracji dźwięku lub obrazu (zob. pkt 12), a ponadto prawo do ich upubliczniania i rozpowszechniania (zob. pkt. 16-18), gdyż zachodzą wszystkie przesłanki ograniczające, na gruncie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ochronę wizerunku osób powszechnie znanych, pełniących funkcje publiczne.