



Warszawa, 21-11-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.6060.4.2022.KNK/MP

Pan

Michał Krawczyk

**Przewodniczący Komisji Samorządu
Terytorialnego i Polityki Regionalnej
Sejmu RP**

Kancelaria Sejmu

ePUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat monitoruje inicjatywy obywateli mające doprowadzić do większej transparentności posiedzeń komisji rad gmin. W szczególności podejmowałem działania odnoszące się do rozpoznania petycji nr BKSP-144-IX-570/22, której autor proponował, aby posiedzenia komisji rady gminy były utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk i aby nagrania takie były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia posiedzenia komisji. Autor petycji wskazywał, że realizacja jego postulatu stanowiłaby uzupełnienie art. 20 ust. 1b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, dalej jako: ustawa o samorządzie gminnym).

Sejmowa Komisja ds. Petycji, rozpoznając ww. petycję, uchwaliła dezyderat do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹. W odpowiedzi na dezyderat (nr BMP-0718-6-4/2022/LW) Minister poinformował, że nie są prowadzone prace legislacyjne dotyczące podniesionego zagadnienia. Jednocześnie wyraził opinię, że „należałoby sformułować postulat zmiany nie przepisów prawa, ale wyłącznie zapisów w statutach poszczególnych gmin, jeśli te nie przewidują np. zasad transmisji z obrad komisji rady gminy lub korzystania z innych uprawnień wynikających z mocy art. 11b ustawy o samorządzie gminnym”. Minister wyjaśnił, że omawiana materia może być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej lub wniosku kierowanego bezpośrednio do przewodniczącego rady gminy. Podobna petycja została wniesiona do Komisji Petycji Senatu w maju tego roku². Ostatecznie została ona wycofana przez petytora, jednakże podniesione w niej argumenty zachowują swą aktualność, a dodatkowo znajdują one swe uzasadnienie w sprawach przedstawianych Rzecznikowi przez obywateli.

W mojej opinii obowiązek nagrywania posiedzeń komisji rady gminy i publicznego ich udostępniania będzie miał pozytywny wpływ na pełniejszą realizację konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej oraz zasady jawności działania organów władzy publicznej. Kierowane do Rzecznika wnioski wskazują bowiem, że brak rejestracji posiedzeń komisji rady gminy jest źródłem licznych wątpliwości obywateli, wymagających niekiedy prowadzenia postępowań wyjaśniających. Jak zresztą wskazuje autor ww. petycji, bardzo często na posiedzeniach komisji dokonuje się kluczowych ustaleń i przeprowadza merytoryczną debatę o istotnych dla danej gminy sprawach, zaś na sesji rady gminy ogranicza się jedynie do przedstawienia informacji, że dana sprawa została wszechstronnie omówiona na posiedzeniu komisji. Z tych względów, w kierowanych do Rzecznika wnioskach obywatele nierzadko formułują postulaty większej jawności działania organów gminy.

W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne³. Z tego właśnie względu tak wielkie znaczenie ma powszechny, szeroki dostęp do informacji publicznej. Jak podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także w orzecznictwie

¹ Przebieg prac Komisji Petycji Sejmu, link: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=PET-115>.

² Przebieg prac Komisji Petycji Senatu, link: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,227,1,komisja-petycji.html>.

³ J.E. Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, [w:] *Globalizing Right. The Oxford Amnesty Lectures*, red. U.J. Gibneya, Oxford–New York 2003, s. 115 i n.

sądów administracyjnych⁴ – dostęp do informacji publicznej jest, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej⁵. W mojej ocenie obecnie obowiązujące przepisy nie realizują tych wartości w pełni.

Po pierwsze, przekazanie przedmiotowej kwestii do jej uregulowania na poziomie statutów gmin może w praktyce spowodować dalsze pogłębienie zróżnicowania standardu dostępu do informacji publicznej oraz stopnia realizacji zasady jawności działania organów władzy publicznej. Z kierowanych do Rzecznika wniosków wynika bowiem, że mieszkańcy części gmin spotykają się z oporem radnych wobec nagrywania przebiegu posiedzeń komisji rad gminy⁶. Te konkretne i znane mi sytuacje budzą wątpliwości co do powszechnej woli uregulowania nagrywania posiedzeń komisji rady gminy w statutach gmin, która to wola domniemana została w przywołanym wyżej fragmencie odpowiedzi Ministra na dezyderat (nr BMP-0718-6-4/2022/LW). Do twierdzenia tego skłania dodatkowo działanie samego ustawodawcy, polegające na uregulowaniu kwestii transmisji, nagrywania i udostępnienia posiedzeń rady gminy w ustawie o samorządzie gminnym. Tymczasem także i w tym zakresie można byłoby podnosić, że regulacje na poziomie statutów gmin są wystarczające – zwłaszcza z perspektywy pozytywnej praktyki części rad gmin.

Po drugie, warto zwrócić uwagę na okoliczność podnoszoną również w trakcie prac Komisji ds. Petycji Sejmu, że uczestnictwo w posiedzeniu komisji rady gminy bywa niekiedy problematyczne, gdyż zainteresowany obywatel może nie wiedzieć z wyprzedzeniem, iż interesująca go sprawa będzie rozpatrywana na danym posiedzeniu. Także ze względów zawodowych, komunikacyjnych lub innych – osobiste uczestnictwo w posiedzeniu może być niekiedy niemożliwe.

Po trzecie, nie sposób nie zauważyć, że uprawnienia, o których mowa w art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, czyli wstęp na posiedzenia komisji rady gminy i dostęp do protokołów posiedzeń komisji rady gminy – gwarantują dostęp do

⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 14.02.2013 r., II SAB/Kr 215/12, LEX nr 1343335; wyrok WSA w Krakowie z 23.04.2013 r., II SAB/Kr 31/13, LEX nr 1326070, wyrok WSA w Krakowie z 20.05.2014 r., II SAB/Kr 104/14, LEX nr 1468027.

⁵ Wyrok TK z 15.10.2009 r., K 26/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 135.

⁶ Zob. wystąpienia RPO w sprawach o sygn. V.6060.22.2020 oraz VII.6060.80.2024:

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/odmowa-nagrania-obrad-komisji-rewizyjnej-rady-miasta-interwencja-rpo>.

informacji publicznej w mniejszym zakresie, niż udostępnienie nagrania w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie gminy. Protokół nie oddaje przebiegu posiedzenia tak dokładnie jak nagranie, w praktyce szczególnie pomijane są bowiem informacje o wypowiedziach konkretnych radnych, ich stanowisku, argumentach oraz ich prezentacji. Dysponowanie przez obywateli ww. informacjami przyczynia się w konsekwencji do budowy wysokiego standardu jawności działań władzy publicznej – obywatel zostaje bowiem poinformowany nie tylko o treści działania organu pomocniczego, ale także o jego motywach, w tym o konkretnych argumentach składających się na przebieg procesu decyzyjnego. To właśnie jawność tego procesu pozytywnie wpływa na poziom merytoryczny posiedzeń organu kolegialnego.

Dążenie do zapewnienia jednolicie wysokiego standardu realizacji prawa dostępu do informacji publicznej oraz zasady jawności działania organów władzy publicznej przemawiają za koniecznością uregulowania kwestii nagrywania posiedzeń komisji rady gminy w ustawie, a nie w statutach gmin.

Z tych wszystkich przyczyn, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o rozważenie przygotowania projektu przepisu uzupełniającego ustawę o samorządzie gminnym o obowiązek nagrywania posiedzeń komisji rady gminy i udostępnienia tych nagrań w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej gminy, a także poinformowanie o zajętych stanowiskach.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/