



/Warszawa, 12-08-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.6060.107.2026.DR

Pan
Tomasz Szymański
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw
Wewnętrznych i Administracji
AE:PL-56316-74543-JDVGW-18

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z trwającymi pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz niektórych innych ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego (nr z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD 309; dalej: projekt ustawy), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — pragnę przedstawić opinię Rzecznika na temat niektórych projektowanych rozwiązań prawnych związanych z nowelizacją ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662; dalej: u.s.g.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.; dalej: u.s.p.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2026 r. poz. 720 ze zm.; dalej: u.s.w.).

Projekt ustawy zakłada wprowadzenie art. 21 ust. 1a u.s.g., art. 17 ust. 1a u.s.p. oraz art. 28 ust. 1a u.s.w., które umożliwiłyby odbywanie posiedzeń komisji rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w trybie zdalnym, o ile statut jednostki samorządu terytorialnego zawierałby stosowne postanowienia. Rozwiązanie to, jakkolwiek wpisuje się we współczesne realia technologiczne, rodzi pewne wątpliwości z perspektywy prawa dostępu do informacji publicznej.

Jednym ze składników tego publicznego prawa podmiotowego jest bowiem prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, o którym mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Uprawnienie to w kontekście samorządu terytorialnego rozwinął ustawodawca w art. 11b ust. 2 u.s.g., art. 8a ust. 2 u.s.p. oraz art. 15a ust. 2 u.s.w., które stanowią o prawie wstępu na posiedzenia komisji rady gminy, komisji rady powiatu oraz komisji sejmiku województwa. Uniemożliwianie wstępu na takie posiedzenia pozbawione ustawowej podstawy prawnej jest sprzeczne z prawem, na co wskazano m.in. w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2015 r. (sygn. I OSK 2517/14) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 października 2016 r. (sygn. III SA/Kr 523/16). Ponadto w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawach o sygn. II SA/Łd 89/08, II SA/Łd 375/08, II SA/Łd 376/08 oraz II SA/Łd 377/08 przyjęto w oparciu o wykładnię prokonstytucyjną art. 11b ust. 2 u.s.g., że obserwator obrad komisji rady gminy uprawniony jest do samodzielnego nagrywania posiedzenia, co należy odnosić analogicznie do posiedzeń komisji rady powiatu i komisji sejmiku województwa.

Urzeczywistnianie prawa dostępu do informacji publicznej na gruncie posiedzeń komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z określonym powyżej standardem ukształtowanym na gruncie posiedzeń realizowanych w formule stacjonarnej, może rodzić istotne wyzwania interpretacyjne

w kontekście posiedzeń zdalnych, do których wdrożenia zmierza projekt ustawy. Do wyzwań tych projektodawca dotychczas nie odniósł się szczegółowo. W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono jedynie, że „[w] dobie dynamicznego rozwoju technologii wykorzystanie środków porozumiewania się na odległość nie tylko służy wzmocnieniu efektywności działania samorządów, lecz również zapewnieniu ciągłości pracy komisji organu stanowiącego, przy zapewnieniu transparentności i dostępności dla mieszkańców”¹.

Niedookreślenie kierunku projektowanych zmian prawnych w kontekście urzeczywistnienia uprawnienia zagwarantowanego w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP jest o tyle niepokojące, że projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy² oraz ocenie skutków regulacji³ niejednokrotnie odwołał się do doświadczeń samorządu terytorialnego z czasu pandemii COVID-19. Należy jednak wskazać, że w tamtym okresie obrady zdalne organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i ich komisji odbywały się w oparciu o art. 15zzx ustawy covidowej⁴, który według stanowiska wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2021 r. (sygn. II SA/Wa 35/2) oraz konsekwentnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2024 r. (sygn. III OSK 986/22) stanowił podstawę do odmówienia wstępu na sesję rady miasta realizowaną w formule zdalnej w charakterze obserwatora obrad. W orzeczeniach tych przyjęto, że

¹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz niektórych innych ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego (nr z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD 309), s. 5, 8, 11. Dokument dostępny pod odnośnikiem:

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12404652/13171982/13171983/dokument750768.DOCX> [dostęp: 23 lipca 2026 r.].

² Tamże.

³ Zob. ocenę skutków regulacji dla projektu ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego sporządzona w dniu 25 listopada 2025 r., s. 14. Dokument dostępny pod odnośnikiem:

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12404652/13171982/13171983/dokument750767.DOC> [dostęp: 23 lipca 2026 r.].

⁴ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 764 ze zm.), powoływana jako: ustawa covidowa.

art. 15zzx ustawy covidowej stanowił ograniczenie jawności działania organu gminy ustanowione w ustawie, o którym mowa w art. 11b ust. 1 zd. 2 u.s.g.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za niepożądane, aby projektowane przepisy także mogły rodzić ryzyko tego rodzaju ograniczenia, prowadzące do uniemożliwienia wstępu obserwatorów obrad na posiedzenia zdalne komisji rad gmin, komisji rad powiatów i komisji sejmików województw. Tymczasem, choć łączna wykładnia projektowanego art. 21 ust. 1a u.s.g. w zw. z art. 11b ust. 2 u.s.g., projektowanego art. 17 ust. 1a u.s.p. w zw. z art. 8a ust. 2 u.s.p. oraz projektowanego art. 28 ust. 1a u.s.w. w zw. z art. 15a ust. 2 u.s.w. mogłaby przemawiać za możliwością wstępu na posiedzenia zdalne komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, alternatywna interpretacja projektowanych przepisów oparta o zaprezentowane powyżej kierunki orzecznicze wypracowane na kanwie art. 15zzx ustawy covidowej, która zakładałaby brak wstępu obserwatorów obrad na takie posiedzenia, także jest możliwa.

Projektowane przepisy są więc niejednoznaczne, co w razie ich przyjęcia może doprowadzić do wielu sporów, także sądowoadministracyjnych. Dlatego zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy uprzedzić te spory już na etapie procesu legislacyjnego, wskazując wprost w treści znowelizowanych ustaw, że prawo wstępu na posiedzenia komisji rady gminy, komisji rady powiatu i komisji sejmiku województwa obejmuje również posiedzenia zdalne.

Rozwiązanie takie zapewniłoby równy standard transparentności posiedzeń stacjonarnych i zdalnych, co przyczyni się do pełniejszej realizacji publicznego prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Nie trzeba przy tym dodawać, że brak jest legitymowanych konstytucyjnie przesłanek przemawiających za zróżnicowaniem pod tym kątem posiedzeń stacjonarnych i zdalnych, które ograniczyłoby wzmiankowane powyżej konstytucyjne prawo jednostki. Co więcej, uniemożliwienie wstępu obserwatorów obrad na posiedzenia zdalne komisji rad gmin,

komisji rad powiatów i komisji sejmików województw mogłoby potencjalnie doprowadzić do ukształtowania się niekorzystnych praktyk, w ramach których obrady dotyczące tematów kontrowersyjnych przenoszono by na posiedzenia zdalne.

Mając na uwadze powyższe wątpliwości, zwracam się z prośbą o rozważenie modyfikacji projektu ustawy, w ramach której znowelizowane brzmienie ustaw samorządowych wprost wskazywałoby, że do posiedzeń zdalnych komisji rady gminy stosuje się art. 11b ust. 2 u.s.g., do posiedzeń zdalnych komisji rady powiatu stosuje się art. 8a ust. 2 u.s.p., zaś do posiedzeń zdalnych komisji sejmiku województwa stosuje się art. 15a ust. 2 u.s.w. Ewentualnie, w sytuacji niewprowadzenia wskazanych zmian, wskazuję na potrzebę jednoznacznego odzwierciedlenia woli projektodawcy w przekazanym RPO stanowisku lub uzasadnieniu projektu.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/