

**Treść projektowanych zmian w projekcie ustawy z 10.11.2017r. O ZMIANIE  
NIEKTÓRYCH USTAW W CELU ZWIĘKSZENIA UDZIAŁU OBYWATELI W  
PROCESIE WYBIERANIA, FUNKCJONOWANIA I KONTROLOWANIA  
NIEKTÓRYCH ORGANÓW PUBLICZNYCH:**

W dniu 10.11.2017 r. na stronie Sejmu ukazał się projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Poza zmianami w Kodeksie wyborczym, dokonuje on również zmian niezwykle istotnych w ustroju samorządu, odnoszących się do praktycznego wymiaru zasady jawności.

**NA SZCZEBLU GMINY :**

5) w art. 20 po ust. 1a dodaje się ust. 1b i 1c w brzmieniu: „1b. **Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane na stronach internetowych gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.** 1c. Do transmisji i utrwalania obrad rady gminy mogą być wykorzystywane urządzenia służące do transmisji lub rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej, o których mowa w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. W tym celu rada gminy zawiera z właściwym terytorialnie urzędnikiem wyborczym porozumienie określające zasady korzystania z urządzeń, o których mowa w zdaniu pierwszym.”,

**NA SZCZEBLU POWIATU :**

4) w art. 15 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu: „1a. **Obrady rady powiatu są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane na stronach internetowych powiatu oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.** 1b. Do transmisji i utrwalania obrad rady powiatu mogą być wykorzystywane urządzenia służące do transmisji lub rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej, o których mowa w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. W tym celu rada powiatu zawiera z właściwym terytorialnie urzędnikiem wyborczym porozumienie określające zasady korzystania z urządzeń, o których mowa w zdaniu pierwszym.”,

**NA SZCZEBLU WOJEWÓDZTWA:**

4) w art. 21: a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu: „1a. **Obrady sejmiku województwa są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane na stronach internetowych sejmiku województwa oraz w sposób zwyczajowo przyjęty.** 1b. Do transmisji i utrwalania obrad sejmiku województwa mogą być wykorzystywane urządzenia służące do transmisji lub rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej, o których mowa w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. W tym celu sejmik województwa zawiera z właściwym terytorialnie urzędnikiem wyborczym porozumienie określające zasady korzystania z urządzeń, o których mowa w zdaniu pierwszym.”,

-----

**Poniżej przedstawiamy jak wyglądała w całej Polsce sytuacja w tym zakresie, w 2015 r., na poziomie regulacji statutowej. Dane dotyczą stanu regulacji z pierwszej połowy roku 2015 r.**

*Stan rzeczywisty wynikający z realizacji przez Fundację Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa od 1 lutego 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. projektu pod tytułem „**Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce**”. Przedmiotem badań było funkcjonowanie rad miast i rad powiatów z punktu widzenia zasady jawności ich działania. Badaniem objęte zostało 619 jednostek samorządu terytorialnego: wszystkie powiaty ziemskie i grodzkie (314), oraz gminy miejskie (305). Przeprowadzone zostały badania dwóch zasadniczych obszarów dla funkcjonowania zasady jawności: zawartość stron BIP, oraz treść statutów jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>.*

„Prawo do nagrywania przebiegu sesji we własnym zakresie. Ustawy ustrojowe nie regulują kwestii sprawozdawczości z przebiegu obrad. Pomocna w tym zakresie jest Konstytucja, która stanowi w art. 61 ust.2, iż prawo do uzyskiwania informacji obejmuje również prawo do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, wraz z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Gdybyśmy literalnie chcieli interpretować ten przepis, to wynikiem tego mogłaby być konkluzja, iż ustrojodawca nie zezwala na nagrywanie kamerą video rejestrującą dźwięk jak i obraz jednocześnie. Jednak celowościowa interpretacja przepisu nie powinna pozostawiać wątpliwości, iż zamierzeniem ustawodawcy było umożliwienie nagrywania obrad tych organów przy wykorzystaniu dźwięku jak i obrazu, przy stosunku tych pojęć do siebie alternatywnym, jak i koniunkcji. W takiej sytuacji interpretacja rozszerzająca na rzecz jawności jest jak najbardziej wskazana i nie narusza zasad prawidłowej interpretacji aktu prawnego. Wykładnia systemowa i celowościowa wyraźnie wskazują, iż celem ustrojodawcy było umożliwienie relacjonowania przebiegu obrad kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych za pośrednictwem aparatury rejestrującej dźwięk i obraz jednocześnie. Pojęcie wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji użyte w art. 11b ust. 2 u.s.g., podobnie jak i pojęcie „dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej”, użyte w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. należy interpretować szeroko, a więc nie tylko jako możliwość „bycia obecnym” podczas obrad rady/sejmiku, czy też posiedzeń ich komisji, ale także w kontekście art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, jako prawo obywatela do rejestracji dźwięku lub obrazu z obrad rady/sejmiku i posiedzeń ich komisji<sup>106</sup>. W podobnym duchu wypowiedział się skład orzekający NSA, który zwrócił uwagę na fakt, iż uchwała rady gminy zakazująca rejestrowania obrazu z jej obrad narusza konstytucyjną zasadę jawności działania organów władzy publicznej, i nie znajduje oparcia w przepisach prawa materialnego<sup>107</sup>. Uchwała rady zakazująca rejestracji obrazu z obrad rady narusza przede wszystkim służące każdemu obywatelskie prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy

<sup>1</sup> Projekt był realizowany w ramach dotacji przyznanej z programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG), na podstawie umowy zawartej między Fundacją im. Stefana Batorego a Biurem Mechanizmów Finansowych z siedzibą w Brukseli. Podstawowym przesłaniem projektu było identyfikowanie i szerokie promowanie dobrych praktyk w obszarze jawności funkcjonowania organów stanowiących. Z tego powodu nie publikujemy dokładnych wyników oceny stron BIP, czy też oceny treści statutu konkretnych jednostek. W ramach projektu stworzona została strona [www.jawnoscsamorzadu.pl](http://www.jawnoscsamorzadu.pl) - zachęcamy do jej odwiedzenia. Chcąc szeroko promować dobre praktyki w zakresie jawności funkcjonowania organów stanowiących, zachęcamy do zapoznania się w czterech częściach raportu: część I – ocena zawartości stron BIP; część II – prezentacja dobrych praktyk; część III – ocena treści statutów; część IV - zalecenia dla przewodniczących rad, oraz pracowników biur rad. Całość raportu dostępna jest na stronie [www.jawnoscsamorzadu.pl](http://www.jawnoscsamorzadu.pl) w zakładce „wiedza” .

## Cz. II. wyniki badania odnoszące się do - Nagrywanie sesji rad gmin, powiatów i województw.

publicznej<sup>2</sup>. Obywatel ma nie tylko prawo wstępu na obrady, lecz może je filmować, nagrywać czy rejestrować w inny sposób<sup>3</sup>. Przepisy Konstytucji jak i ustaw ustrojowych nie pozostawiają żadnej wątpliwości co do możliwości nagrywania przebiegu obrad rady przez osoby uczestniczące w obradach. Każdy uczestnik/obserwator obrad może swobodnie dokonywać dla własnych potrzeb nagrań sesji w każdy technicznie dostępny dziś sposób. Za bezprawne uznać należy uchwały rady, czy też zarządzenia przewodniczącego o zakazie nagrywania obrad rady, i nie ma tu znaczenia czy są one skierowane do radnych czy osób postronnych. W praktyce funkcjonowania samorządu wciąż zdarzają się tego typu zakazy skierowane do radnych opozycji, co w istocie stanowi rażące naruszenie tej formy dostępu do informacji publicznej, i jednocześnie niedozwoloną ingerencję w swobodę działania opozycji. Uczestnik obrad to członek organu stanowiącego (radny), lub też osoba, która z racji na pełnioną funkcję obowiązkowo uczestniczy w obradach. Jak wiadomo, w samorządowych sesjach mają obowiązek uczestniczyć określone osoby, co wynika z regulacji statutowych. Obserwator to osoba postronną, która pragnie przysłuchiwać się przebiegowi obrad. Tymi dwoma rozróżnieniami będziemy się posługiwać w dalszej części opisu badań. Poza regulacją u.d.i.p. pozostaje kwestia sposobu wykorzystania tych nagrań w przyszłości przez osoby postronne. Warto wspomnieć w tym kontekście, że zgodnie z art. 81 ust. 2 pkt 1) upr.aut.<sup>4</sup>, zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych. Możliwość ograniczenia jawności obrad rady. Podmiotem, który odpowiada za przygotowanie obrad rady, więc i zapewnienie każdemu zainteresowanemu możliwości uczestniczenia w tych obradach jest przewodniczący. Podstawowym jego zadaniem jest przygotowanie porządku obrad i ich prowadzenie. Jak wynika z art. 19 ust. 2 zd. 2 u.s.g. przewodniczący może wyznaczać do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, a w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Ustawodawca dość szczegółowo jak widać określił zasady zastępstwa w procedowaniu przez osobę przewodniczącą obradom. To właśnie przewodniczący rady/sejmiku ponosić będzie ewentualną odpowiedzialność określoną w art. 23 u.d.i.p., gdyby dało się udowodnić, że w celowym działaniu bezprawnie uniemożliwił, lub wręcz zakazał uczestnictwa w sesji. Prawo dostępu do posiedzenia rady jest jedną z form dostępu do informacji publicznej, na dodatek formą nie wymagającą żadnego wniosku. Każdy przewodniczący obradom powinien mieć świadomość, że próbując ingerować w przebieg posiedzenia, dokonuje ograniczenia konstytucyjnego prawa do uczestniczenia w obradach tych organów.

Katalog przesłanek umożliwiających ograniczenie dostępu do posiedzeń rady/sejmiku. Zgodnie z art. 18 ust. 4 ograniczenie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom. Z przepisu tego wynika wyraźnie, że ustawodawca w treści u.d.i.p. przewidział możliwość ograniczenia dostępności do obrad rady. Podkreślić należy znaczenie słowa „ograniczenie”, nie zaś możliwość obradowania przy drzwiach zamkniętych. Analiza przepisu art. 18 ust. 4 u.d.i.p. prowadzi do stwierdzenia, że mamy do czynienia ze ściśle określonymi przez ustawodawcę przyczynami umożliwiającymi ograniczenie jawności obrad. Wyłączną przyczyną możliwego ograniczenia jawności obrad są przyczyny lokalowe i techniczne. Naszym zdaniem niedopuszczalnym jest, ograniczenie jawności obrad rady na

---

<sup>2</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. II SA/Łd 376/08.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 12 października 1999 r., sygn. II SA 220/99, Wokanda 2000/7/41; podobnie wyrok NSA z dnia 14 maja 1997 r., sygn. II SA/Łd 1048-1049/96.

<sup>4</sup> Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych, z dnia 4 lutego 1994 r., Dz.U. Nr 24, poz. 83 ze zm.

## Cz. II. wyniki badania odnoszące się do - Nagrywanie sesji rad gmin, powiatów i województw.

wniosek radnych, czy ze względu na fakt, iż obecność osób postronnych mogłaby krępować swobodę radnych przy podejmowaniu decyzji przy ważnym głosowaniu. W podobnym duchu wypowiadały się składy orzekające sądów administracyjnych, twierdząc, iż nie istnieje możliwość utajnienia obrad. „Prawo wstępu na obrady rady gminy nie może być ograniczone ze względu na ochronę porządku publicznego. W związku z tym ochrona porządku publicznego podczas sesji rady gminy musi być zapewniona w inny sposób aniżeli poprzez ustanowienie zakazu wstępu publiczności na salę obrad”<sup>5</sup>. Zwracamy również uwagę, że należy wyraźnie odróżnić tajność obrad od tajności głosowania. Ustawy ustrojowe przewidują w jakich sytuacjach głosowania odbywają się w sposób tajny, nie ma to jednak nic wspólnego z tajnością obrad, która jako taka nie może naszym zdaniem zostać wprowadzona ani uchwalona przez radę. Skoro jawność obrad i głosowania w radzie gminy jest zasadą, zaś samorządowe ustawy ustrojowe określają przypadki, w których głosowanie jest tajne, to mimo iż z zasady autonomii statutowej gminy mogłoby wynikać, iż rada gminy jest właściwa do przyjęcia postanowień w sprawie tajności głosowania, należy przyjąć, że rada gminy nie może postanowić w statucie, iż może zarządzić głosowanie tajne w sprawie należącej do jej właściwości<sup>6</sup>.

W związku z powyższym stawiamy następujące dwie tezy:

- TEZA PIERWSZA - uchwały o prowadzeniu obrad przy zamkniętych drzwiach jest niekonstytucyjna i w swej istocie stanowi istotne naruszenie prawa, które powinno skutkować nieważnością wszystkich uchwał podjętych na tak prowadzonym posiedzeniu<sup>7</sup>. Nieważna będzie nie tylko uchwała o utajnieniu obrad, ale wszystkie uchwały podjęte na tak prowadzonej sesji będą dotknięte sankcją nieważności, nawet jeśli na samej sesji poza uczestnikami obrad nie było żadnych osób postronnych.
- TEZA DRUGA. Ograniczenie jawności obrad nie może w sposób nieuzasadniony umożliwić dostęp tylko wybranym podmiotom. Zgodnie z art. 18 ust. 4 ograniczenie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom. Zwracamy uwagę na słowo „nieuzasadniony”. Argumentacja a contrario wykazuje, że ograniczenie dostępu do obrad, tym samym ograniczenie ich jawności, może gwarantować dostęp tylko wybranym podmiotom jedynie wtedy gdy ograniczenie to jest uzasadnione. Istotne jest więc ustalenie, kiedy ograniczenie dostępu do obrad może być uzasadnione w tym kontekście. Wyobrazić sobie można sytuację, gdy oczekiwane spore zainteresowanie przebiegiem obrad rady w małej gminie, może spowodować trudności w zapewnieniu wszystkim dostępu do posiedzenia. Zadaniem przewodniczącego jest w takiej sytuacji przeniesienie obrad w inne miejsce dając możliwość obserwowania ich przebiegu wszystkim zainteresowanym, lub zapewnienie możliwości przysłuchiwania się obradom bez osobistego w nich udziału (nagłośnienie zewnętrzne). Jeżeli to jest niemożliwe w danym momencie i w danej sytuacji, byłoby uzasadnionym dopuszczenie do obrad wszystkich dziennikarzy, lub też wystosowanie apelu do mieszkańców by sami wskazali spośród siebie delegację osób, która w ich imieniu będzie obradom się przysłuchiwać. Przewodniczący nie ma prawa do wyboru, którzy przedstawiciele mediów, lub które osoby spośród mieszkańców, mogą uczestniczyć w obradach, gdyż wtedy zapewnienie udziału wybranym podmiotom byłoby nieuzasadnione. Tylko takie postępowanie zapewni realizację konstytucyjnego prawa do uczestniczenia w

5 Wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 20 marca 2003 r., sygn. II SA/Gd 1529/02

6 Wyrok SN z dnia 06 kwietnia 2001 r., sygn. III RN 87/00.

7 Zob. art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p.

## Cz. II. wyniki badania odnoszące się do - Nagrywanie sesji rad gmin, powiatów i województw.

obradach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przy jednoczesnym uzasadnionym ograniczeniu dostępu.

Przykładowe regulacje umożliwiające ograniczenie jawności obrad rad, które naszym zdaniem powinny budzić wątpliwości:

- a) Miasto Gorzów Wielkopolski – „Na wniosek ¼ liczby radnych obecnych na sesji Rada może postanowić, że ze względu na charakter omawianych spraw cała sesja lub jej część odbywać się będzie z wyłączeniem jawności”<sup>8</sup>
- b) Miasto Łódź – „Rada może postanowić, że ze względu na ważny interes publiczny lub konieczność ochrony dóbr osobistych sesja lub obrady nad poszczególnymi punktami porządku obrad odbędą się przy drzwiach zamkniętych, tzn. bez udziału publiczności i przedstawicieli środków masowego przekazu”<sup>9</sup>
- c) Miasto Płock – „(...)na wniosek radnego Rada może postanowić, iż ze względu na ważny interes społeczności lub poszczególnych obywateli, sesja lub obrady nad określonymi punktami porządku obrad odbędą się przy drzwiach zamkniętych”<sup>10</sup>
- d) Miasto Suwałki – „wyłączenie jawności obrad może nastąpić również, z uwagi na ochronę dóbr osobistych, na wniosek przewodniczącego rady lub zainteresowanego”<sup>11</sup>
- e) Miasto Gdynia – „Posiedzenia rady są jawne; wyłączenie jawności sesji zarządza przewodniczący obrad w przypadkach wynikających z ustaw. W tajnych obradach rady mogą uczestniczyć osoby, które uzyskały na to zgodę rady”<sup>12</sup>
- f) Miasto Katowice – „Jeżeli przedmiotem sesji mają być sprawy ustawowo objęte tajemnicą, jawność sesji lub jej części zostaje wyłączona i Rada obraduje przy drzwiach zamkniętych. Na sali pozostają oprócz radnych jedynie osoby, których obecność jest niezbędna w obradach”<sup>13</sup>
- g) Miasto Gliwice – „w przypadkach wynikających z ustaw Rada może uchylić jawność sesji lub jej części. W tym przypadku na sali obrad mogą pozostać wyłącznie radni i osoby zaproszone przez Radę do wzięcia udziału w tej części obrad”<sup>14</sup>
- h) Miasto Siemianowice Śląskie – „W przypadkach wynikających w ustaw, Rada może uchylić jawność obrad w całości lub części. W tym przypadku na Sali obrad mogą pozostać wyłącznie radni i osoby zaproszone przez Radę do wzięcia udziału w tej części obrad”<sup>15</sup>
- i) Miasto Kielce – jednym z wniosków formalnych jest wniosek o wyłączenie jawności obrad”<sup>16</sup>
- j) Powiat wałbrzyski – „wniosek w sprawie utajnienia obrad może złożyć Przewodniczący, Zarząd, Klub lub co najmniej 3 radnych. Po wyłączeniu jawności obrad, Przewodniczący zarządza opuszczenie sali obrad przez osoby nieuprawnione. Według uznania rady w tej części obrad mogą uczestniczyć osoby imiennie zaproszone”<sup>17</sup>
- k) Powiat kraśnicki – „rada powiatu na wniosek przewodniczącego rady lub Radnego może postanowić, że ze względu na ważny interes społeczny lub rozpatrywanie spraw stanowiących tajemnicę państwową bądź służbową, całą sesja lub debata nad poszczególnymi punktami porządku dziennego odbędzie się przy drzwiach

---

8 § 38 ust. 2 statutu miasta Gorzów Wielkopolski

9 § 7 ust. 2 regulaminu pracy rady miasta Łódź.

10 § 19 ust. 2 statutu miasta Płock

11 § 25 ust. 2 statutu miasta Suwałki.

12 § 5 ust. 2 regulaminu rady miasta Gdyni.

13 § 8 regulaminu rady miasta Katowice.

14 § 2 ust. 2 regulaminu rady miasta Gliwice

15 § 32 ust. 4 regulaminu rady miasta Siemianowice Śląskie.

16 § 50 ust. 1 pt 8 statutu miasta Kielce.

17 § 15 ust. 1-3 statutu powiatu wałbrzyskiego.

## Cz. II. wyniki badania odnoszące się do - Nagrywanie sesji rad gmin, powiatów i województw.

zamkniętych, przy czym osoby zaproszone do udziału w sesji mogą być na niej obecne”<sup>18</sup>

- l) Powiat brzeziński – „Wniosek w sprawie utajnienia obrad może zgłosić: Przewodniczący rady, czterech radnych, komisja rady, Zarząd lub klub radnych. O wyłączeniu jawności obrad decyduje Rada zwykłą większością głosów. Według uznania rady w tej części obrad mogą uczestniczyć osoby imiennie zaproszone”<sup>19</sup>
- m) Powiat białobrzegi - „Uchwałą rady można wyłączy jawność obrad, chyba że przepisy prawa i niniejszego statutu stanowią inaczej”<sup>20</sup>
- n) Powiat siedlecki - „Na wniosek Zarządu powiatu, Klubu Radnych lub co najmniej 1/4 Radnych obecnych na sesji, Rada może postanowić, iż ze względu na ważny interes społeczny sesja lub obrady nad poszczególnymi punktami porządku dziennego odbędą się przy drzwiach zamkniętych, tj. bez udziału publiczności, przy dopuszczeniu obecności osób zaproszonych na sesję. Wyłączenie jawności sesji oznacza, że do wiadomości publicznej podaje się jedynie termin i miejsce zwołania sesji”<sup>21</sup>
- o) Powiat moniecki - „Przed przystąpieniem do punktu obrad rady lub komisji, obejmującego sprawę zawierającą informację objętą ustawowym ograniczeniem jawności, Przewodniczący rady lub odpowiednio komisji informuje o tym zebranych, zarządzając jednocześnie opuszczenie pomieszczenia, w którym odbywa się sesja lub posiedzenie, przez osoby niespełniające wymogów określonych w ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn .zm.)”<sup>22</sup>
- p) Powiat kętrzyński – „w posiedzeniu komisji oprócz jej członków mogą także uczestniczyć: przewodniczący rady, radni niebędący członkami komisji oraz członkowie zarządu. Na posiedzenie komisji ma wstęp publiczność z wyjątkiem sytuacji, gdy posiedzenie komisji lub jego część musi się odbyć z wyłączeniem jawności ze względu na przedmiot obrad objęty tajemnicą ustawowo chronioną”<sup>23</sup>
- q) Gmina miejska Oleśnica - „O wyłączeniu jawności sesji rady lub jej części decyduje Rada w drodze głosowania po zasięgnięciu opinii pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych i radcy prawnego Urzędu miasta”<sup>24</sup>
- r) Gmina miejska Zgierz - „Na wniosek radnego lub Prezydenta, Rada może postanowić, iż ze względu na ważny interes społeczności miasta lub poszczególnych obywateli, cała sesja lub obrady nad określonymi punktami porządku obrad odbędą się przy drzwiach zamkniętych”<sup>25</sup>
- s) Gmina miejska Gostynin - „Wobec osób, uczestniczących w obradach rady z wyłączeniem jawności, mają odpowiednie zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych, o czym przewodniczący informuje obecnych”<sup>26</sup>
- t) Gmina miejska Kowary - „Wyłączenie jawności sesji oznacza, że podczas obrad mogą być obecne tylko osoby uprawnione do dostępu do tajemnicy państwowej i służbowej”<sup>27</sup>

---

18 § 4 ust. 2 regulaminu pracy rady w Kraśniku

19 § 12 statutu powiatu brzezińskiego.

20 § 17 ust. 6 statutu powiatu białobrzegi.

21 § 18 ust. 4 statutu powiatu siedleckiego.

22 § 65a ust. 4 statutu powiatu monieckiego.

23 § 39 ust. 1 statutu powiatu kętrzyńskiego.

24 § 22 ust. 3 zd. 2 statutu powiatu oleśnickiego.

25 § 12 statutu miasta Zgierz.

26 § 39 ust. 6 statutu Gostynin

27 § 31 statutu gminy miejskiej Kowary.

## Cz. II. wyniki badania odnoszące się do - Nagrywanie sesji rad gmin, powiatów i województw.

Wskazane powyżej przykłady mają charakter przekrojowy, i pokazują charakterystykę pewnych rodzajów regulacji, które występują w około 50 przypadkach wśród wszystkich zbadanych jednostek. Konstytucja R.P. wyraźnie wskazuje, że wyłączną podstawą dla ograniczenia prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, wraz z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, jest powołanie się na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Naszym zdaniem nie istnieje zatem możliwość obradowania przez radę przy zamkniętych drzwiach, gdyż tak postanowiła rada na wniosek radnego, burmistrza czy klubu. Wyłączenie jawności obrad może nastąpić nie dlatego, że rada tak uważa, tylko dlatego, że zachodzi przesłanka ustawowo określona wyłączająca jawność obrad. W związku z tym pojawia się kolejne zagadnienie, kto może uczestniczyć w tego typu zamkniętych obradach?. Czy fakt bycia radnym daje prawo do poznania tajemnic określonych np. w ustawie o ochronie informacji niejawnych?. Jakiego rodzaju podstawy formalne mają regulacje, wedle których to rada decyduje kto może pozostać na sali obrad. Wątpliwe są również regulacje wedle których pozostać mogą osoby, które otrzymały zaproszenie na uczestniczenie w sesji. W praktyce samorządowej tego typu sytuacje niestety się zdarzają. W jednym z miast rada miejska zapewniła jawność obrad wyłącznie wobec osób zaproszonych, gdyż jednym z punktów obrad było nadanie honorowego obywatelstwa osobie duchownej z tego miasta<sup>28</sup>. Ogromna różnorodność regulacji w tym zakresie może prowadzić do sytuacji w której brakować w praktyce będzie konsekwencji przy ustalaniu właściwej przesłanki dla wyłączenia jawności obrad. Naszym zdaniem wyłączenie obrad rady nie powinno mieć w ogóle miejsca, gdyż ani radni, ani osoby zaproszone, ani prezydent czy osoby, które z racji pełnionej funkcji uczestniczą w obradach, nie posiadają żadnego specjalnego statusu pozwalające na poznanie tajemnic ustawowo chronionych. Zwracamy poza tym uwagę, że nawet jeżeli istniała by sytuacja umożliwiająca prowadzenie obrad bez udziału publiczności, to czy to oznacza również możliwość podejmowania w tym czasie uchwał?. Czy uchwały podjęte w trakcie obrad z wyłączeniem jawności są uchwałami podjętymi w głosowaniu jawnym czy tajnym? Sprawa wcale nie jest taka oczywista. Sposób głosowania nawet jeżeli się nie zmienia, to jednak brak jawności obrad, a czy to nie oznacza, że głosowanie jest przeprowadzone w sposób aczkolwiek jawny wobec siebie nawzajem, mam na myśli obecnych na tej części sesji rady, to jednak w sposób tajny wobec pozostałych, którzy jako publiczność zostali pozbawieni prawa uczestniczenia w tej części obrad. Jeżeli byśmy uznali tego typu uchwały za podjęte w głosowaniach tajnych, to stanowi to samoistną podstawę dla stwierdzenia ich nieważności przez właściwy organ nadzoru, wobec jednoznacznej treści art. 14 u.s.g.: „Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej”<sup>29</sup>. Wprowadzenie zasady jawności głosowania w radzie jest równoznaczne z ustanowieniem zakazu poszerzania przez statut gminy ustawowej listy przypadków, w których głosowanie tajne jest dopuszczalne. Dlatego też, nie negując w żaden sposób konstytucyjnych przesłanek umożliwiających ograniczenie wstępu na posiedzenia rady, wydaje się, że należy w pierwszej kolejności poszukiwać możliwości takiego prowadzenia obrad, by osoby postronne nie poznały faktów objętych tajemnicą, lub też ograniczyć krąg osób którym te dane będą przedstawione, nie utajniając jednak samych obrad. Utajnianie obrad powinno być traktowane jako absolutna ostateczność, przewidziana

28 <http://www.portalsamorzadowy.pl/raport/50643.html> data wejścia 13 luty 2015 r., godz. 12.26

29 Przepis ten uzupełniony o słowa „w głosowaniu tajnym” z dniem 30 maja 2001 r. na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r., o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 45, poz. 497.

## Cz. II. wyniki badania odnoszące się do - Nagrywanie sesji rad gmin, powiatów i województw.

wyłącznie dla spraw oczywistych nie budzących wątpliwości z punktu widzenia interesu społecznego.

### **W obszarze NAGRYWANIA OBRAD RAD w 2016 r. następujące zalecenia.**

1. Organy stanowiące powinny wprowadzić zasadę głosowania za pomocą urządzeń elektronicznych. Wydruki z tak przeprowadzonych głosowań powinny być niezwłocznie udostępnione na stronie BIP po zakończeniu posiedzenia.
2. Wszystkie głosowania poza tajnymi z mocy ustawy, powinny
3. Jeżeli statut nie przewiduje zasady imiennego głosowania:
  - a) każdy radny powinien mieć prawo do zgłoszenia wniosku o głosowanie imienne.
  - b) Złożony wniosek w razie braku sprzeciwu żadnego z radnych nie powinien być poddawany pod głosowanie.
  - c) Każdy radny powinien mieć prawo zażądania ujawnienia w protokole jak głosował w danej sprawie.
  - d) Każdy radny powinien mieć prawo do pisemnego uzasadnienia swojego sposobu głosowania. Nie wyklucza to możliwości krótkiej wypowiedzi w tej sprawie przez każdego z radnych.

---

**Dr Piotr Sitniewski, kierownik projektu [www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)**

[psitniewski@gmail.com](mailto:psitniewski@gmail.com)

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

**13.11.2017 r.**

