

OPINIA STOWARZYSZENIA
SIEĆ OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA DOTYCZĄCA ZAKAZÓW
WSTĘPU NA SESJE RADY GMINY, POWIATU I SEJMIKU
WOJEWÓDZTWA ORAZ MOŻLIWOŚCI PROWADZENIA SESJI
„ONLINE”

Prawo do informacji, którego częścią jest uprawnienie do wstępu na posiedzenia rady gminy, powiatu, sejmiku województwa oraz Sejmu RP i Senatu RP jest prawem człowieka. Ograniczenie tego prawa musi odbywać się zgodnie z zasadami określonymi w Konstytucji RP.

I. Prawo wstępu na posiedzenie rady gminy, powiatu, sejmiku województwa – podstawa prawna

Prawo wstępu na posiedzenia rady gminy, powiatu, sejmiku województwa zagwarantowane zostało w art. 61 Konstytucji RP.

Art. 61 ust. 2 Konstytucji RP:

„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”.

Uprawnienie to zostało wskazane w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej:

Art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej:

„Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”.

Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej:

„Udostępnienie informacji publicznych następuje w drodze: wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia”.

Art. 18 ustawy o dostępie do informacji publicznej:

„1. Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne.

2. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi.

3. Organy, o których mowa w ust. 1 i 2, są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1.

4. Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom”.

II. Prawo wstępu na posiedzenie komisji rady gminy, powiatu, sejmiku województwa – podstawa prawna

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej posiedzenia komisji rady gminy, powiatu, sejmiku wojewódzkiego są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi.

W przepisach ustaw samorządowych wprost ustanowiono, że komisje są jawne i dostępne.

Art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym:

„Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, **wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji**, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.”

Odpowiednie regulacje w tym zakresie zawarte są w **art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 15a ustawy o samorządzie województwa**.

Nadto należy zauważyć, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera uprawnienie do wstępu na posiedzenia rad osiedli (rad dzielnic) oraz zebrań wiejskich. Nie jest przedmiotem tej analizy kwestia ograniczenia jawności w tym zakresie, jednakże nie można pominąć poniższego przepisu **Art. 20 ustawy o dostępie do informacji publicznej:**

„Przepisy art. 18 i 19 stosuje się odpowiednio do pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych”.

III. Zasada ograniczenia praw i wolności

Podstawowe znaczenie dla analizy ograniczenia praw i wolności ma **art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**.

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Regulacja ta adresowana jest nie tylko do ustawodawcy, ale też każdego organu stosującego ograniczenia praw i wolności oraz do każdej formy ich ograniczenia.

W kontekście ograniczania wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, należy zwrócić uwagę na **art. 61 ust. 3 Konstytucji RP**:

„Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

Na wzajemną relację art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazał **Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05**:

„Art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to "konieczne w demokratycznym państwie", a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotą gwarantowanego prawa. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny.

Pogląd taki wyraził **Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P.2/98**, oceniając stosunek art. 64 ust. 3 do art. 31 ust. 3 Konstytucji: "zdaniem Trybunału

Konstytucyjnego odrębne unormowanie problematyki ograniczenia własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działanie, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej (<<Zasady ogólne>>), jak i funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki" (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Podobny pogląd przedstawił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 lutego 1999 r., SK 11/98, rozważając stosunek art. 53 ust. 5 do art. 31 ust. 3 Konstytucji: "przepis ust. 5 art. 53 Konstytucji (...) nie wyłącza zastosowania zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym przynajmniej zakresie, w jakim treści normatywne obu tych przepisów nie pokrywają się; dotyczy to przede wszystkim, zasadniczego dla kwestii określenia granic dopuszczalnych ograniczeń, kryterium odwołującego się do istoty wolności i praw" (OTK ZU nr 2/1999, poz. 22)".

Identyczne stanowisko zajął **Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08:**

„Zakres ograniczeń jest wyraźnie określony przez mechanizm proporcjonalności zawarty w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych nie rysuje się jednoznacznie. Możliwy jest teoretycznie pogląd, że art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (*lex specialis*) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą), ale wywoływałoby konsekwencje znacznie dalej idące. Odnosiłyby się one bowiem do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji, która opiera się na założeniu ważenia pozostających w konflikcie dóbr, wyraźnego zakresienia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakazu takiego wkroczenia.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to „konieczne w demokratycznym państwie”, a ponadto bezwzględnie zakazuje wkroczenia w istotą gwarantowanego prawa. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny (zob. sygn. K 17/05)".

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, że każde ograniczenie praw i wolności może być ustanawiane w ustawie i jednocześnie zgodnie z zasadą proporcjonalności oraz

niezbędności, wynikającą ze sformułowania zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”.

W związku z rzeczywistym działaniem organów władzy publicznej w zakresie wyłączenia wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, należy zwrócić uwagę na tezy poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97:

„W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw.

Trybunał Konstytucyjny uważa, iż w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. W żadnym wypadku, w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy”.

IV. Jak organy jednostek samorządu terytorialnego uzasadniają ograniczenie wstępu na posiedzenie rady (sejmiku) zainteresowanym osobom

1. „Decyzja” przewodniczącego rady (sejmiku) w oparciu o kompetencje z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa)

Informacje o potencjalnie podejmowanych decyzjach w tym zakresie pojawiały się m.in. w następujących materiałach:

[„Koronawirus: radni sejmiku 1,5 metra od siebie. Miasta zamykają sesje dla publiczności. Racionalne, ale... nielegalne”](#)

[„Władze już łamią konstytucję i ograniczają prawa obywateli. "Nie mamy stanu wojennego!"](#)

Przypomnieć należy, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie jej obradom, co podkreśla się w wyroku

„Artykuł 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Rada gminy, jak każdy organ kolegialny, musi mieć swego przewodniczącego i obraduje pod jego kierownictwem. Przewodniczącego rady można uznać jedynie za organ wewnętrzny rady gminy. Ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. Ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. (por. wyrok NSA z 17 stycznia 2001 r., II SA 1525/00, LEX nr 54148). Przepis art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym kształtuje zatem jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy”.

Wniosek: Przewodniczący rady gminy nie ma uprawnienia do podejmowania decyzji o wyłączeniu uprawnienia do wstępu na posiedzenia rady. W odniesieniu do przewodniczącego rady powiatu i przewodniczącego sejmiku województwa powyższe będzie również aktualne ze względu na odpowiednie regulacje zawarte są w **art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.**

W niektórych gminach informuje się, że publiczność nie ma wstępu na posiedzenie, ale każdemu zapewnia się transmisję online z przebiegu obrad. Trzeba jednak przypomnieć, że transmisja online jest obowiązkiem, który wynika z **art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym** i nie ma związku z okolicznościami występowania koronawirusa w Polsce: „Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty”. Jednocześnie zapewnienie transmisji z obrad rady nie jest równoznaczne z zagwarantowaniem wstępu na posiedzenie organu. Należy podkreślić, iż prawo wstępu na posiedzenia rady gminy to konstytucyjne prawo, które ma na celu m.in. obserwowanie przebiegu pracy organu kolegialnego, w tym skontrolowanie kto i w jakim zakresie jest obecny na obradach tego ciała. Transmisja online, jako obowiązek nałożony na organy samorządu terytorialnego, umożliwia zapoznanie się z pracą rady, ale nie zastępuje uprawnienia do wstępu.

Warto w tym względzie przywołać sytuację, jaka miała miejsce podczas obrad Sejmu RP z 16 grudnia 2016 r. Po przeniesieniu obrad do Sali Kolumnowej i rzeczywistemu ograniczeniu wstępu na posiedzenie mediom i publiczności, do dziś nie mamy pełnej wiedzy o tym, jak przebiegały te obrady¹, a udostępnione nagrania² nie rozwiały powstałych wątpliwości.

¹ <https://siecobywatelska.pl/czy-szef-kancelarii-sejmu-przekaze-nagrania-z-kamer-skladamy-wnioski/>

W tym miejscu należy zacytować część uzasadnienia Postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 16 grudnia 2017 r., sygn. akt VIII Kp 1335/17, które dotyczyło wydarzeń w Sali Kolumnowej:

„W art. 61 ust. 1 Konstytucji RP zostało określone powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Korelatem tego prawa podmiotowego jest spoczywający przede wszystkim na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2017 r., II SA/Wa 252/17, LEX nr 2350832).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym urzeczywistniania demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w państwie prawnym (zob. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2016 r., K 8/15, OTK-A 2016, poz. 27, wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. SK 50/13, OTK ZU 2015/2/A, poz. 12; wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 135).

Prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych (wyrok NSA z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, LEX nr 2376277).

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej winno służyć jak najszerszemu obywatelskiemu dostępowi do danych publicznych. Zatem normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*. Zasada jawności życia publicznego i transparentności działań władzy publicznej, które to zasady legły u podstaw obywatelskiego prawa do informacji publicznej, realizowanego w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, mają bowiem sprzyjać sprawowaniu społecznej kontroli przez wszystkich obywateli (wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 września 2016 r., II SA/Kr 747/16, LEX nr 2120629).

Prawo do informacji w demokratycznym państwie prawnym służy zapewnieniu, aby władza publiczna, we wszystkich postaciach i aspektach, spełniała warunek przejrzystości. Przedmiotem informacji publicznej jest zatem, po pierwsze, cała działalność wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, zaś po drugie, działalność osób pełniących funkcje publiczne, lecz - ze względu na art. 47 Konstytucji - tylko taka, która wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi (zob. wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r.,

² [tps://siecobywatelska.pl/idziemy-do-sadu-o-nagrania-z-kamer/](https://siecobywatelska.pl/idziemy-do-sadu-o-nagrania-z-kamer/)

sygn. SK 43/05, OTK ZU 2008, nr 4, poz. 57; wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. K 14/13, OTK ZU 2015, nr 4, poz. 45).

Art. 61 Konstytucji RP łączy się funkcjonalnie z zasadą jawności posiedzeń Sejmu, o której mowa w art. 113 Konstytucji RP. Ustrojodawca zastrzegł przy tym, że jawność posiedzeń nie ma charakteru bezwzględnej i przewidział możliwość uchwalenia przez izbę tajności obrad. Podjęcie w tym zakresie stosownej uchwały jest uzależnione od wystąpienia określonej w komentowanym przepisie przesłanki "dobra państwa" oraz dopełnienia wymogu uzyskania poparcia bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W dniach 16-17 grudnia 2016 r. taka sytuacja nie miała jednak miejsca.

Jawność posiedzeń izb jest przede wszystkim elementem przedstawicielskiego charakteru mandatu (art. 104 Konstytucji RP), a nawet warunkiem *sine qua non* funkcjonowania samej instytucji parlamentu. Podstawowym celem zasady jawności jest bowiem zapewnienie wyborcom możliwości obserwacji pracy parlamentarzystów i dokonania oceny postępowania ich przedstawicieli (L. Garlicki, Artykuł 104, w: Garlicki, Konstytucja, t. 2, s. 1; J. Repel, w: J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej, s. 193). Zasada jawności posiedzeń jest także nieodłącznym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego. Z jednej strony gwarantuje ona bowiem jawność procedury legislacyjnej, z drugiej zaś zapewnia obywatelskie prawo do informacji o posiedzeniach organu władzy. Oba wskazane aspekty jawności stanowią bez wątpienia gwarancję zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. K. Górka, Jawność posiedzeń Sejmu i Senatu oraz jej ograniczenia w Konstytucji RP, Warszawa 2014, s. 87).

W doktrynie podkreśla się, że na gruncie art. 113 Konstytucji RP należy przyjąć, iż zasada jawności posiedzeń Sejmu ma charakter zupełny (zob. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, 2012, s. 211). Obejmuje ona bowiem: jawność prowadzonej debaty, jawność stawianych wniosków i przedłożeń oraz jawność głosowań [ich przebiegu, a także wyniku; tak A. Gwiżdż, w: A. Burda (red.), Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, s. 287], jawność podejmowanych uchwał oraz jawność dokumentów stanowiących przedmiot obrad Sejmu (tzn. dokumentów i materiałów dostarczanych na posiedzeniu wszystkim posłom). Konsekwencją tej zasady jest ponadto jawność dokumentów rejestrujących przebieg posiedzenia Sejmu.

Zasada jawności posiedzeń zobowiązuje izbę do zapewnienia takich warunków organizacyjno-technicznych, które umożliwią pełną realizację konstytucyjnego wymogu jawności. Podstawowe formy realizacji tej zasady określa Regulamin Sejmu. Art. 172 ust. 1 tego aktu powtarza za Konstytucją, że posiedzenia Sejmu są jawne. Następnie, w zd. 2, wskazuje przykładowe (wynika to ze sformułowania "w szczególności") gwarancje jawności posiedzeń: wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu, umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, umożliwienie publiczności obserwowania obrad.

Warto dodać, że możliwość szeroko pojętej rejestracji dźwięku lub obrazu oznacza, że na samą rejestrację organ (Sejm, Marszałek Sejmu) nie wydaje zgody. Możliwość rejestracji obrazu i dźwięku zakłada więc bezwzględny obowiązek stworzenia obserwatorom technicznych możliwości udziału i rejestracji obrad (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 sierpnia 2017 r., II SAB/Sz 77/17, LEX nr 2359554; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 lipca 2008 r., II SA/Łd 89/08, LEX nr 602953). Obowiązkiem organizatora posiedzenia (Marszałka Sejmu) jest także jego przeprowadzenie, które umożliwia udział publiczności oraz - co konieczne - wyznaczenie rozsądnej liczby miejsc dla przybyłych obserwatorów. Oczywistym jest, że podczas posiedzenia, które odbyło się 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej wymienione warunki nie zostały zapewnione, co oznacza, że naruszono konstytucyjne prawa obywateli dostępu do informacji o działaniach organów władzy publicznej.

W tym miejscu wypada przypomnieć, że przedmiotem ochrony art. 44 Prawa prasowego jest wolność prasy, słowa, wyrażania poglądów i prawo do społecznie pożądaney krytyki. Krytyką prasową jest rzetelne, zgodne z prawem i zasadami współżycia społecznego przedstawianie ujemnych ocen i zjawisk. Granice krytyki określają: konstytucja, przepisy prawa prasowego, cywilnego i karnego, a także zasady współżycia społecznego. Czynność sprawcza występku umyślnego z art. 44 ust. 1 polega na „utrudnianiu” lub „tłumieniu”. „Utrudnianie” to działania polegające na blokowaniu dostępu do informacji publicznej. Warto nadmienić, że przepis art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiejkolwiek informacji o tym charakterze, nie zaś tylko takiej informacji publicznej, którą charakteryzuje przymiot większej wagi (postanowienie SN z dnia 20 lipca 2007 r., III KK 74/07, LEX nr 323657). Natomiast „tłumienie” prowadzi nie tyle do utrudniania krytyki prasowej, ile wręcz do jej wyeliminowania, choćby na danym odcinku czy odnośnie do konkretnego zagadnienia lub niewygodnego bądź kompromitującego faktu. Występek zarówno z ust. 1, jak i 2 art. 44 ma charakter bezskutkowy. Do popełnienia przestępstwa dochodzi już w momencie zakończenia czynności sprawczej. Nie jest konieczne, aby sprawca osiągnął efekt w postaci utrudnienia krytyki prasowej bądź jej stłumienia”.

Wniosek: Transmisja obrad rady nie może być „powodem” do ograniczenia prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej. Odpowiednie regulacje w zakresie transmisji przebiegu obrad rady powiatu i sejmiku województwa zawarte są w **art. 15 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym**, **art. 21 ust. 1a ustawy o samorządzie województwa**.

Warto na marginesie zaznaczyć, że w niektórych gminach wprowadzone zostało rozwiązanie, zgodnie z którym zainteresowana osoba może „zabrać głos” pisemnie, a ten następnie zostanie odczytany przez przewodniczącego w trakcie posiedzenia. Wstęp na posiedzenie zostaje natomiast „zawieszony”. Przykład z gminy miejskiej Leszno: [„Odwołane komisje, sesja bez publiczności”](#).

Trzeba w tym miejscu rozróżnić dwa pojęcia: prawo wstępu na posiedzenie rady oraz uprawnienie do zabrania głosu na posiedzeniu rady. Pierwsze z nich wynika wprost Konstytucji RP. Drugie może być (ale nie musi) zapewnione jedynie przepisami poszczególnych statutów gmin. Dopuszczenie pisemnego zajęcia stanowiska (w przypadku sesji prowadzonych online - o tym na stronie 12) przez mieszkańca może stanowić jedynie próbę pośredniego zrealizowania przepisu statutu. Nawet jeżeli uznamy, że przewodniczący ma uprawnienie do wprowadzenia podobnej konstrukcji pozastatutowej, to pozostaje ona bez wpływu na ograniczenie ustawowego prawa wstępu na posiedzenie rady.

2. „Decyzja” przewodniczącego rady (sejmiku) oparta o § 11 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Raz jeszcze wskazujemy, iż przewodniczący nie ma uprawnień do podejmowania decyzji związanych z prawami i wolnościami. Natomiast zauważyć należy, że rozdział 5 rozporządzenia zatytułowano jako „zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności”. **Zgodnie z § 11 rozporządzenia:** „1. W okresie, o którym mowa w § 1, zakazuje się organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631). 2. Zakazu, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się, w przypadku gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosi nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu”.

Problem polega na tym, że sam przepis wprowadza w błąd. Tytuł może rzeczywiście sugerować, że chodzi o zakaz potocznie rozumianych, wszystkich zgromadzeń ludności. W przepisie mowa jest jednak o zgromadzeniach regulowanych ustawowo. Zgodnie natomiast z **art. 2 pkt 1 Prawa o zgromadzeniach:** „Przepisów ustawy nie stosuje się do zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej”. Przepis rozporządzenia nie może być więc podstawą do wyłączenia publiczności z posiedzenia rady (sejmiku). Co więcej, nie powinien być on również podstawą do odwołania całego posiedzenia.

V. Czy wobec powyższego istnieje podstawa do ograniczenia wstępu na posiedzenia rady (sejmiku)?

Przy założeniu, że ograniczenie prawa do informacji jest konieczne i proporcjonalne w rozumieniu wspomnianych już art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jego wprowadzenie zawsze musi znaleźć oparcie w przepisie ustawy.

Rozwiązania, które hipotetycznie mogłyby znaleźć zastosowanie w obecnie występującej sytuacji, to ograniczenie prawa wstępu na posiedzenia rady, wynikające z wydanych na poziomie gminy (powiatu) przepisów porządkowych albo ograniczenie prawa wstępu na posiedzenia rady (sejmiku) w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego.

1. Przepisy porządkowe na poziomie gminy (powiatu)

Zgodnie z **art. 40 ust. 3-4 ustawy o samorządzie gminnym**: „3. W

zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. 4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach”.

Strona | 11

W przypadkach niecierpiących zwłoki, przepisy porządkowe może wydawać także wójt, w formie zarządzenia. Zgodnie z **art. 41 ust. 2-5 ustawy o samorządzie gminnym**: „2. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia. 3. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. 4. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej. 5. Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu”.

Podobne regulacje znajdują się na poziomie powiatu. Zgodnie z **art. 40 ust. 1 oraz 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym** akty prawa miejscowego stanowiące są przez radę powiatu, w sprawach porządkowych, o których mowa w **art. 41**, czyli: „1. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. 2. Powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 1, mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach”.

W przypadkach niecierpiących zwłoki, przepisy porządkowe może wydawać także zarząd. Zgodnie z **art. 42 ust. 3-4 ustawy o samorządzie powiatowym**: „Powiatowe przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 2, podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Tracą one moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu. 4. Starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu”.

W komentarzach do ww. ustaw wskazuje się przede wszystkim, że możliwość wydania przepisów porządkowych uzależniona jest od spełnienia dwóch przesłanek łącznie:

„obiektywnej - wymagającej oceny obowiązującego stanu prawnego i stwierdzenia, że materia podlegająca regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących; subiektywnej - będącej wynikiem oceny organu stanowiącego przepisy porządkowe, który uzna, że wymienione enumeratywnie w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone i wymagają ochrony”³.

Celem stanowienia aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym jest: „stworzenie możliwości wypełniania ewentualnych luk w prawie, które mogą pojawić się na tle specyfiki lokalnej. Przepisy te mają więc charakter „uzupełniający system źródeł prawa” (M. Szewczyk, K. Ziemiński, Prawo ..., s. 73)”. Ich stanowienie nie może być interpretowane rozszerzająco i powinno mieć miejsce „w sytuacjach niecierpiących zwłoki, wymagających natychmiastowej reakcji, typu klęska żywiołowa, katastrofa czy epidemia, a więc nadzwyczajnych sytuacjach losowych (wyrok NSA z 6 kwietnia 1994 r., SA/Kr 317/93, niepubl.)”⁴.

Przepisy porządkowe ograniczające wstęp publiczności na posiedzenia rady nie pokrywają się z innymi przepisami powszechnie obowiązującymi. W związku z wystąpieniem koronawirusa w Polsce wydanie tych przepisów jest również niezbędne do ochrony życia i zdrowia obywateli.

Autorzy komentarzy zwracają jednak uwagę, że przepisy porządkowe uwarunkowane są jeszcze jedną przesłanką tzw. lokalności sprawy: „(...) Niedopuszczalne jest wydawanie przepisów porządkowych w odniesieniu do zjawisk występujących w całym kraju, a więc sfery stosunków społecznych, która wymaga generalnych uregulowań. Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą zlikwidować braków ustawodawstwa obowiązującego na terenie całego kraju lub likwidować zagrożeń mających znaczenie ogólnokrajowe. Ewentualne luki ustawowe nie mogą być zapełnione przepisami porządkowymi”⁵. Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje się również „że „niezbędność” warunkująca wprowadzenie zakazów i nakazów nie może być uzasadniana tym, że obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające. Zamierzony cel regulacji musiałby stanowić wartość wyższą niż wartości, które w wyniku podjętych środków zostałyby ograniczone (na przykład konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela, wynikające także z konwencji międzynarodowych). Przepisy porządkowe nie mogą nadto prowadzić do uzupełniania (poprawiania) ustaw obowiązujących w danym zakresie (wyrok NSA z 7 sierpnia 1998 r., I SA 781/98, niepubl., dotyczący przepisu porządkowego zakazującego młodzieży do lat 18 przebywania w miejscach publicznych w godzinach nocnych)”⁶.

³ B. Dolnicki (2018), art. 40, art. 41, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, Wolter Kluwer Polska,

⁴ D. Dąbek (2013), art. 40, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis,

⁵ B. Dolnicki (2018), art. 40, art. 41, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...

⁶ D. Dąbek (2013), art. 40, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...

Zgodzić się należy, że ze względu na powyższe zastrzeżenia, tj. krajowy charakter zagrożenia, możliwość zastosowania przepisów porządkowych w celu ograniczenia wstępu na posiedzenia rady wydaje się wątpliwa.

Dostrzegamy jednak, że brak wprowadzenia opisywanego ograniczenia może stanowić poważny problem, gdy w gminie (powiecie), w której zaplanowano posiedzenie rady, wystąpiły potwierdzone przypadki zakażenia tzw. koronawirusem. W takiej sytuacji zagrożenie ma charakter lokalny i wydaje się, że przepisy porządkowe mogłyby znaleźć zastosowanie. **Na chwilę obecną kwestia ta pozostaje nierozstrzygnięta. Jednocześnie pojawiają się poważne wątpliwości czy za pomocą aktu prawa miejscowego w ogóle można regulować sferę wolności i praw.** W praktyce jedynym niewątpliwym rozwiązaniem jest wprowadzenie stanu wyjątkowego (o czym mowa w kolejnym punkcie).

2. Stan nadzwyczajny z art. 228 Konstytucji RP

Zgodnie z **art. 228 ust. 1-3 Konstytucji RP**: „1. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. 2. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa”.

W Konstytucji RP ustalono ogólne ramy ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. W **art. 233 Konstytucji RP** wymieniono wolności i prawa, których nie można ograniczyć w czasie stanu wyjątkowego oraz wolności i prawa, które można ograniczyć w stanie klęski żywiołowej. W żadnym z tych katalogów nie pojawiło się prawo do informacji (**art. 61 Konstytucji RP**). Jednocześnie w **art. 228 ust. 5 Konstytucji RP** wskazano: „Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”.

Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela mają wyznaczać natomiast przepisy ustawowe, tj. przepisy **ustawy o stanie wyjątkowym** albo przepisy **ustawy o stanie klęski żywiołowej**. Ze względów oczywistych z rozważań wykluczamy wprowadzenie stanu wojennego.

Z **art. 21 pkt 8 ustawy o stanie wyjątkowym** wynika, że w jego czasie mogą, ale nie muszą zostać wprowadzone (będzie to wynikało z rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego) ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej. Niedostosowanie

do nich może skończyć się karą aresztu albo grzywną (**art. 21 pkt 18 ustawy o stanie wyjątkowym**).

W tym czasie organy gminy, powiatu lub samorządu województwa mogą zostać zawieszane, jeżeli nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (**art. 12 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym**). W **art. 15 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym** zaznaczono, że rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia tego stanu, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Dodatkowo w **art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym** przewidziano możliwość wprowadzenia: „nakazu lub zakazu przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów”. Zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń i wolności praw człowieka i obywatela określany jest odrębnym rozporządzeniem (**art. 22 ustawy o stanie wyjątkowym**).

Z kolei w **ustawie o stanie klęski żywiołowej** nie ma mowy o ograniczeniu prawa do informacji czy dostępu do informacji publicznej. Prawo wstępu na posiedzenie może być jedynie pośrednio ograniczone dla niektórych osób, ponieważ zgodnie z **art. 21 ust. 1 pkt 6, 13, 15 ustawy o stanie klęski żywiołowej**, ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela może polegać odpowiednio na: „obowiązku poddania się kwarantannie, nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się”.

Wniosek: Powyższe oznacza, że ograniczenie prawa do informacji, w tym prawa wstępu publiczności na posiedzenia rady (sejmiku), mogłoby znaleźć zastosowanie wyłącznie w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego. Jak dotąd taki stan nadzwyczajny nie został wprowadzony, zatem podstawa ta nie istnieje.

VI. Nakładanie na gminy zadań w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 na podstawie art. 10 ust. 1 oraz art. 11 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tzw. ustawa w sprawie koronawirusa)

Zgodnie z **art. 10 ust. 1 tzw. ustawy w sprawie koronawirusa**: „Prezes Rady Ministrów może, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”.

Zgodnie z **art. 11 ust. 1 tzw. ustawy w sprawie koronawirusa**: „Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne

oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Polecenia podlegają natychmiastowemu wykonaniu. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra”.

Powstaje więc pytanie, czy mianem „zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19” można określić obowiązek zorganizowania posiedzenia bez udziału publiczności, czyli w istocie obowiązek ograniczenia konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenie rady (sejmiku). Pierwsze polecenie wydał już wojewoda dolnośląski, **przy czym treści dokumentu nie opublikowano na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej**. W związku z tym skierowaliśmy już odpowiedni wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Obecnie informacja znana nam jest wyłącznie z doniesień medialnych: (<https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/303179986-Koronawirus-radni-beda-dyskusowac-bez-publicznosci.html>).

Tak szerokie zastosowanie przepisu budzi poważne wątpliwości, jako że stanowi naruszenie art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wynika z dotychczasowych rozważań, w obowiązującym stanie prawnym jedyną drogą do ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji jest wprowadzenie stanu wyjątkowego, który uwzględniałby ograniczenie wstępu na posiedzenia rady (sejmiku).

VII. Posiedzenia rady (sejmiku) online

Aktualna sytuacja powoduje, że niektóre samorządy podejmują decyzję o prowadzeniu posiedzeń rady (sejmiku) i komisji w formie online. Należy zauważyć, iż przepisy ustaw samorządowych nie przewidują takiego rozwiązania, co zgodnie z zasadą wyrażoną w **art. 7 Konstytucji RP** powinno skutkować brakiem podstaw do zdalnego prowadzenia posiedzeń rady (sejmiku) i komisji. Jednakże pragniemy przedstawić w tym zakresie analizę dwóch przepisów ustawy o samorządzie gminnym (odpowiednio ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa), kluczowych dla oceny formy obradowania przez radę (sejmik) i komisje.

Zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym: „1. Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. 2. Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. 3. W przypadku, gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne. 4. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy”.

Ustawodawca wskazuje wprost, że uchwały zapadają co do zasady „w obecności”, przez co należy rozumieć fizyczną obecność radnych.

Jest to istotne z punktu widzenia ustalania tzw. kworum, np. podczas głosowania, czy też obliczania wyników głosowania. Należy zadać sobie pytanie, czy w przypadku przerwania (z różnych przyczyn) połączenia z określonymi radnymi w trakcie głosowania, może zaistnieć sytuacja braku kworum lub przegłosowania określonego stanowiska pod nieobecność (online) części radnych (albo nawet jednego radnego). Już z tego powodu prowadzenie posiedzenia online, bez zagwarantowania prawnych zabezpieczeń w przypadku wystąpienia sytuacji zagrażających procesowi głosowania, może prowadzić do naruszenia art. 2 Konstytucji RP.

Należy zgodzić się z D. Dolnickim, że: „choć ustawa w sposób wyraźny tego nie określa, rada gminy może podejmować ważne prawnie rozstrzygnięcia należące do jej właściwości jedynie na sesji rady, rozumianej jako wspólne posiedzenie radnych w miejscu i czasie określonym przez przewodniczącego rady”⁷. Identyczne stanowisko pojawia się w orzecznictwie, przykładowo w wyroku NSA oz. we Wrocławiu z 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90:

„W ustaleniu treści pojęcia "w obecności" nie pomoże nam odwołanie się do judykatury bądź literatury prawniczej, w której zagadnienie quorum nie było szczegółowiej analizowane. Już jednak powołanie się na zdrowy rozsądek oraz właściwie rozumiany cel ustanowienia warunku quorum nakazuje przyjąć, że będzie on dotrzymany tylko w razie obecności odpowiedniej liczby członków ciała kolegialnego na sali obrad, i to obecności faktycznej, nie zaś wynikającej jedynie z liczby podpisów złożonych wcześniej na liście obecności.

Następna - szczególnie istotna w okolicznościach tej sprawy - kwestia to wskazanie czasu, w którym owa obecność na sali obrad jest konieczna jako warunek prawomocności uchwały. W przypadku uchwał podejmowanych w głosowaniu jawnym określenie tego momentu oraz ustalenie zachowania quorum nie powinno z reguły nastroczać większych trudności. Członkowie ciała kolegialnego bowiem mogą nie tylko głosować "za" lub "przeciw" uchwale, ale też dysponują prawną możliwością wyrażenia swej woli przez "wstrzymanie się od głosu". W pewnym uproszczeniu zatem suma głosów "za", "przeciw" i "wstrzymujących się" pozwala na ustalenie liczby osób obecnych na sali obrad w czasie głosowania. Możliwe odstępstwa od tej reguły nie będą zapewne miały znaczenia w działalności organów samorządowych”.

Należy podkreślić, że posiedzenia rady (sejmiku) i komisji nie muszą odbywać się w stale (zwyczajowo) przyjętym miejscu. Rada (sejmik) może obradować w innym miejscu, które zapewni możliwość prowadzenia posiedzenia z zachowaniem przyjętych reguł, np. odległości między radnymi (**art. 18 ust. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej**).

⁷ B. Dolnicki (2018), art. 20, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...

Na przykładzie **art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym** należy dodatkowo zaznaczyć, że przeprowadzenie tajnego głosowania nad wyborem przewodniczącego rady, oddanie głosu na karcie, powołanie komisji skrutacyjnej i ogłoszenie wyników byłoby problematyczne.

System sesyjny (**art. 20 ustawy o samorządzie gminnym, art. 15 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 21 ustawy o samorządzie województwa**) wiąże się m.in. z gwarancjami dotyczącymi procedowania uchwał, głosowania, rejestracji głosowania.

Gwarancji takich nie daje prowadzenie posiedzeń online. Zasady „słuszności” nie mogą prowadzić do naruszenia **art. 7 Konstytucji RP** i jednoznacznych regulacji ustawy o samorządzie gminnym (powiatowym, województwa). Jeżeli istniałaby możliwość prowadzenia sesji online, to wyraźnie zostałyby to uregulowane w przepisie ustawy. Właśnie teraz warto pamiętać, że Konstytucja RP jest gwarantem przestrzegania praw i wolności, ale też demokratycznego państwa prawa. Należy z całą stanowczością podkreślić, że kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Podstawa prawna stanowi niezbędną przesłankę podjęcia działania przez dany organ, a wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada działania „w granicach prawa” oznacza konstytucyjny obowiązek nałożony na organy władzy publicznej, aby w ramach swojej aktywności ściśle przestrzegały przepisów prawnych, w tym przepisów prawa określającego ich zadania i kompetencje.

VIII. Konkluzje

1. Mając na uwadze obecnie obowiązujące przepisy prawa, ograniczenie prawa wstępu na posiedzenia rady (sejmiku) możliwe byłoby jedynie w przypadku wprowadzeniu stanu wyjątkowego, o którym mowa w art. 228 ust. 1 n. Konstytucji RP oraz w przepisach ustawy o stanie wyjątkowym. Niemożliwe jest natomiast ograniczenie tego prawa na podstawie decyzji przewodniczącego rady (sejmiku), czy na podstawie poleceń z art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1 tzw. ustawy w sprawie koronawirusa.

2. Mając na uwadze obecnie obowiązujące przepisy prawa, nie istnieje również możliwość prowadzenia posiedzenia rady (sejmiku) w formie online. Prowadzenie sesji online musiałby być poprzedzone zmianami Konstytucji RP i ustaw samorządowych.

3. Posiedzenie rady (sejmiku) może odbyć się natomiast w innym miejscu niż dzieje się to zwyczajowo, jeżeli pozwoli to na zapewnienie warunków z zachowaniem bezpiecznej odległości między uczestnikami. Po wypełnieniu wyznaczonych miejsc wstęp dla kolejnych osób może zostać ograniczony, co pozostanie w zgodzie z art. 18 ust. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.