



VII.6060.21.2020.CW

**Pan  
Konstanty Radziwiłł  
Wojewoda Mazowiecki  
ePUAP**

Szanowny Panie Wojewodo,

w związku z wnioskami kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich przez obywateli, dotyczącymi problemu ograniczania jawności działania organów samorządu terytorialnego w ramach odbywania przez nie obrad i sesji zdalnie w trybie art. 15zzx ustawy 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. poz. 374 ze zm.; dalej jako: „ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19”), pragnę zwrócić się do Pana Wojewody z uprzejmą prośbą o uwzględnienie obserwacji i uwag zawartych niniejszym wystąpieniu Rzecznika w ramach sprawowanego przez Pana Wojewodę nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP.

Z ustaleń przeprowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że odbywanie obrad z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość odbywa się niekiedy w sposób wyłączający możliwość udziału w nich obywateli, ograniczający prawo do informacji publicznej oraz realizację ustawowego obowiązku transmisji obrad. Praktyka pokazuje, że stosowanie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 napotyka także istotne trudności z perspektywy zasad prawidłowego stanowienia prawa oraz demokratyczności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Analizy prowadzone w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wskazały, że szczególnie istotne są zagadnienia takie jak:

- zapewnienie obywatelom możliwości udziału w obradach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz odpowiednia realizacja ustawowego obowiązku zapewnienia transmisji tych obrad (1);
- zapewnienie odpowiednich warunków materialno-technicznych prowadzenia obrad w trybie zdalnym w kontekście zasad prowadzenia obrad, dyskusji oraz głosowania (2);
- zapewnienie prawidłowej podstawy prawnej prowadzenia obrad w trybie zdalnym oraz konieczność przyjęcia odpowiednich regulacji szczegółowych ich organizacji i prowadzenia na poziomie prawodawstwa miejscowego (3);
- przeciwdziałanie praktyce rozszerzania w aktach prawa miejscowego stosowania przepisów o zdalnym trybie prowadzenia obrad poza cel ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 (4).

Odpowiednie rozważania w odniesieniu do każdego z tych zagadnień zawarte są poniżej w treści niniejszego wystąpienia.

## **1. Przeciwdziałanie praktykom wyłączającym możliwość udziału obywateli w obradach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz odpowiednia realizacja obowiązku zapewnienia transmisji obrad**

Zgodnie z treścią art. 15zzx wprowadzonego ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 56), „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania)” (ust. 1). Obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegialnie (ust. 2).

Wskazany powyżej przepis ustawy nie zawiera wyłączenia innych przepisów dotyczących sposobu obradowania organów kolegialnych samorządu terytorialnego, odnosząc się jedynie do możliwości zorganizowania obrad i sesji z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość jako wyjątek od zasady obradowania w trybie zwyczajowym poprzez fizyczną obecność na zgromadzeniu. Odnosząc się dla przykładu do regulacji dotyczących działania samorządu gminnego, z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) wynika wprost, że rada gminy obraduje na sesjach. Z kolei, zgodnie z treścią art. 14 tej ustawy, „uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej” (ust. 1). Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych (ust. 2). Z brzmienia wskazanych wyżej

przepisów wynika, że co do zasady obrady rady gminy odbywają się w sposób prawidłowy jedynie przy fizycznej obecności radnych na sesji. Przepis art. 15zzx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 może być zatem interpretowany jako *lex specialis* wobec przepisów odpowiednich ustaw regulujących działanie organów samorządu terytorialnego, jednakże tylko i wyłącznie w wąskim zakresie jego brzmienia zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*.

Należy w szczególności wyraźnie podkreślić, że przepis art. 15zzx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 nie odnosi się do innych zasad odbywania obrad organów samorządu terytorialnego, w tym m.in. do zasady jawności działania organów gminy, w związku z czym nie powinien być on stosowany w sposób wyłączający możliwość udziału obywateli w tych obradach. Zasada jawności wynika wprost z przepisu art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „działalność organów gminy jest jawna”, a „ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw” (ust. 1). W ustępie drugim tego przepisu wskazano przy tym wyraźnie, że „jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji”. Podobne regulacje obowiązują w odniesieniu do samorządu powiatowego (art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.) oraz samorządu wojewódzkiego (art. 15a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.).

Prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej wynika z art. 61 Konstytucji RP, zgodnie z którym „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa” (ust. 1). Ustrojodawca wyraźnie wskazał, że „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje (...) wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu” (ust. 2). Wskazane powyżej przepisy – w powiązaniu

z odpowiednimi przepisami rangi ustawowej – formułują zasadę jawności działań organów jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że organy stanowiące samorządu terytorialnego nie są upoważnione ani do wprowadzania na mocy przepisów prawa miejscowego rozwiązań ograniczających jawność zewnętrzną obrad ani do ograniczania możliwości udziału w nich w praktyce stosowania obowiązujących przepisów.

Zgodnie z przepisem art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie jawności działania organów samorządu terytorialnego „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”. Należy przy tym zaznaczyć, że w przepisie tym nie ujęta została przesłanka ochrony zdrowia publicznego, która na gruncie obowiązujących przepisów konstytucyjnych stanowi osobną kategorię uzasadniającą ograniczenie wolności i praw obywatelskich (zob. m.in. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Rzecznik Praw Obywatelskich rozumie potrzebę wprowadzania pewnych ograniczeń związanych z koniecznością skutecznego przeciwdziałania epidemii COVID-19, z którą mierzą się obecnie organy władzy publicznej RP. Niemniej jednak wyraźne pominięcie przez ustrojodawcę przesłanki ochrony zdrowia publicznego w przepisie art. 61 Konstytucji RP, powiązane ponadto z faktem, że w obecnym stanie zaawansowania technologicznego istnieją środki umożliwiające zorganizowanie zdalnego dostępu obywateli do obrad organów kolegialnych władzy publicznej, nakazuje uznać, że ich odbywanie w trybie zdalnym w sposób wyłączający możliwość udziału obywateli stanowi istotne naruszenie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej.

Wskazaną powyżej wykładnię przepisów regulujących działania organów samorządu terytorialnego potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe przyjmowanie przepisów prawa miejscowego ograniczających realizację zasady jawności bez odpowiedniej podstawy ustawowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 523/16, LEX nr 2151314). Należy przy tym podkreślić, że jawność i dostępność posiedzeń rady gminy i jej komisji jest przedmiotem

prawa przysługującego obywatelom, które jest odrębne od prawa do zapoznania się z protokołem obrad danego organu. Są to dwa odmienne zakresy stosowania zasady jawności i skorzystanie z jednego z nich ani nie prowadzi do niemożliwości skorzystania z drugiego zakresu ani też nie wyłącza możliwość skorzystania z drugiego zakresu (zob. B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, [red.] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 157 i n.)

W związku z tym, że ustawodawca w treści przepisu art. 15zzx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 nie ograniczył wprost stosowania przepisów gwarantujących jawność w sytuacji przeprowadzenia sesji w trybie zdalnym, należy uznać, że zapewnienie obywatelom dostępu do obrad odbywanych w tej formie jest obowiązkiem organów samorządu terytorialnego. Z uwagi na możliwości techniczne dostęp ten może być w pewnym wymiarze ograniczony w stosunku do sytuacji zwyczajowego obradowania, jednakże obywatele nie mogą zostać tego dostępu całkowicie pozbawieni, ponieważ stanowiłoby to naruszenie istoty prawa, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP, co jest konstytucyjnie zakazane na gruncie jej art. 31 ust. 3 *in fine*.

W odniesieniu do wskazanych wyżej problemów warto podkreślić także aktualność obowiązku transmisji i utrwalania obrad za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, o którym wspominają odpowiednio przepisy art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym, art. 15 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 21 ust. 1a ustawy o samorządzie województwa.

## **2. Zapewnienie odpowiednich warunków materialno-technicznych prowadzenia obrad w trybie zdalnym w kontekście zasad prowadzenia obrad oraz głosowania**

W odniesieniu do warunków materialno-technicznych warto wskazać, że przepisy ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 nie wskazują żadnego rozwiązania technicznego, jakie powinno zostać zastosowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego przy prowadzeniu sesji w trybie zdalnym. W tym zakresie wiele skarg dotyczyło sposobu

organizacji głosowania organów stanowiących. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie w związku z tym podkreślić, że przepisy wymagają, aby głosowanie było jawne i imienne, co wskazuje na konieczność wyboru takiego rozwiązania, które nie będzie budzić wątpliwości co do tożsamości osób uczestniczących w głosowaniu jako osób uprawnionych do tego na podstawie mandatu przyznanego w związku z wyborami. Taki system powinien działać na zasadzie weryfikacji tożsamości.

Na powyższy problem zwrócił także uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 20 sierpnia 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 409/20), w którym orzeczono, że choć wybór środka porozumiewania się na odległość jest swobodny i należy do organu stanowiącego, konieczne jest rozważenie, czy środek ten „umożliwia przeprowadzenie sesji”, a w szczególności czy umożliwia on „skuteczną identyfikację każdego z radnych”. W tym kontekście budzi uzasadnione wątpliwości, zidentyfikowana przez Rzecznika w ramach prowadzonych postępowań, praktyka organizowania głosowania za pośrednictwem prywatnej skrzynki mailowej lub komunikacji za pośrednictwem wiadomości SMS. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę na fakt, że imiennosc głosowania stanowi przy tym istotną gwarancję praw wyborczych obywateli społeczności lokalnej w ich znaczeniu materialnym, a także stanowi realizację zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP.

Także odnosząc się do wyboru środka technicznego do prowadzenia obrad w trybie zdalnym, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić istotę zasady obradowania rady gminy na sesjach (art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Pojęciu sesji należy przy tym nadać znaczenie materialne, które obejmuje szereg cech, które można przypisać formie zebrania się radnych gminy, nawet jeśli w formie zdalnej, które umożliwia wymianę zdań pomiędzy nimi w czasie rzeczywistym, jako warunek konieczny zapewnienia demokratycznego sposobu podejmowania decyzji na poziomie samorządu gminnego. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na orzeczenie WSA w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2021 r. (sygn. akt I SA/Gd 67/21) dotyczące analogicznego problemu na gruncie art. 15zzx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oraz art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. W wyroku tym orzeczono, że „głosowanie nad uchwałami jedynie na sesji musi być bezwzględnie respektowane i nie może być od tego żadnych

odstępstw”, a nieprawidłowości w tym zakresie mogą stanowić rażące naruszenie prawa, w tym „zasady praworządności i legalności wynikające z art. 7 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje”, co doprowadziło, w przedmiotowej sprawie do stwierdzenia nieważności uchwały podjętej na sesji w trybie korespondencyjnym.

### **3. Zapewnienie prawidłowości podstawy prawnej prowadzenia obrad w trybie zdalnym oraz konieczność przyjęcia odpowiednich regulacji na poziomie prawodawstwa miejscowego**

Kolejny problem, wynikający ze stosowania przepisu art. 15zxx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, dotyczy odpowiedniego uregulowania sposobu prowadzenia obrad i posiedzeń w trybie zdalnym na poziomie prawa miejscowego. Z postępowań prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że często jednostki samorządu terytorialnego nie przyjmują żadnych specjalnych, odpowiednio dostosowanych przepisów określających sposób organizacji i prowadzenia sesji rad i posiedzeń ich organów, a pierwotne przepisy zawarte w statutach okazują się niemożliwe do przełożenia na praktykę obrad, które nie odbywają się w sposób tradycyjny przy obecności fizycznej. Zdarza się, że zarządzenie przewodniczących, z powołaniem się jedynie na przepis art. 15zxx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, stanowi jedyną podstawę prawną w tym zakresie. Taka praktyka nie może zostać uznana, zdaniem Rzecznika, za prawidłową. Jak wskazuje się w literaturze, szczegółowe zasady zwoływania sesji i ich organizacji powinien regulować statut<sup>1</sup>. Dyspozycję zawartą w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy przy tym rozumieć jako „opis funkcjonowania i sposobu wykonywania zadań przez organy gminy, a także form, w jakich współdziałają ze sobą”<sup>2</sup>. W przypadku norm dotyczących organizacji wewnętrznej regulacje te mają charakter porządkujący i ich celem jest usprawnienie pracy rady gminy, a ustanowienie w statucie trybu pracy organu

---

<sup>1</sup> C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 20.

<sup>2</sup> A. Wierzbica [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 22.



zobowiązuje je do stosowania określonej procedury w toku podejmowanych czynności<sup>3</sup>. Taką wykładnię przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym potwierdzono m.in. w orzeczeniu WSA w Kielcach z dnia z dnia 17 maja 2018 r. (sygn. II SA/Ke 222/18), w którym wskazano, że „do spraw mieszających się w pojęciu trybu pracy rady gminy zaliczyć należy między innymi: (...) postępowanie z projektami uchwał i ich uchwalanie, sposób realizacji zadań przez radnych i członków komisji, zasady i tryb składania interpelacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi, dokumentowanie prac rady, uszczegółowienie procedury głosowania, w tym głosowania wyboru radnego na przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, oraz inne sprawy organizacyjne nieunormowane w ustawie”.

W tym kontekście należy zaznaczyć, że w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazano, że „zadaniem przewodniczącego jest *wyłącznie* organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich oznacza to, że ten przepis kompetencyjny powinien być interpretowany wąsko w kontekście pozostałych, powołanych wyżej przepisów regulujących działanie organów samorządu terytorialnego. W literaturze wskazuje się m.in. w odniesieniu do tego przepisu, że „ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy”, a ich wyłącznym zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie obradom rady, rozumiane jako czynności 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.”<sup>4</sup>. W związku natomiast z wyraźną regulacją zawartą w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu jakichkolwiek innych uprawnień<sup>5</sup>.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że szczegółowy sposób, w jaki prowadzona jest sesja rady gminy w trybie korespondencyjnym, powinien zostać ujęty i zatwierdzony w akcie przyjętym przez samą

---

<sup>3</sup> *Tamże*.

<sup>4</sup> C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 19.

<sup>5</sup> *Tamże*.

radę gminy jako wyraz jej kompetencji do samostanowienia. Nawet jeśli nie ma jednolitego orzecznictwa w kwestii tego, jak dalece art. 15ztc ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 pozwala na ograniczenie ogólnych zasad obradowania przez organy samorządu gminy wykładanych w oparciu o przepisy ustaw o samorządzie gminnym oraz Konstytucji RP, należy zauważyć, że w sporach przed sądami administracyjnymi powstałymi na gruncie tego przepisu istniały uchwały odpowiednio zmieniające statut gminy, które mogły następnie podlegać kontroli sądowej jako akty prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Rzeszowie w sprawie o sygn. akt II SA/Rz 824/20 oraz wyrok WSA w Gliwicach w sprawie o sygn. akt III SA/Gl 409/20). Za taki akt nie może być przy tym uznana materialno-techniczna czynność zwołania obrad przez przewodniczącego w zakresie, w jakim wpływa on na realizację ogólnych, konstytucyjnych zasad działania organów władzy publicznej. W niniejszej sprawie istotne znaczenie mają trzy kwestie, tj. jawność działania rady gminy, imienny sposób głosowania oraz konieczność obradowania na sesji jako odpowiadające istocie demokratycznego sprawowania władzy przez przedstawicieli obywateli pochodzących z wyborów realizujące zasadę parlamentaryzmu na poziomie samorządu lokalnego.

#### **4. Przeciwdziałanie praktyce rozszerzania stosowania przepisów o zdalnym trybie prowadzenia obrad poza cel ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19**

Następnym niepokojącym zjawiskiem, związanym ze stosowaniem wspomnianego wyżej art. 15ztc ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, jest praktyka wprowadzania tego przepisu do statutów jednostek samorządu terytorialnego z jednoczesnym przekroczeniem upoważnienia ustawowego poprzez rozszerzenie możliwości organizacji sesji zdalnej na wypadek wystąpienia w przyszłości innych stanów epidemii lub zagrożenia życia lub zdrowia radnych. W tym zakresie istnieje już pewna praktyka nadzoru sprawowanego przez wojewodów, którą zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy rekomendować jako istotne narzędzie kontroli realizacji zasady jawności w odniesieniu do zgodności z prawem podejmowanych aktów prawa miejscowego (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 kwietnia 2020 r., nr sprawy: NPII.4131.1.420.2020, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2020 r., nr sprawy:

NK-N.4131.151.6.2020.MC2, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 kwietnia 2020 r., nr sprawy: NPII.4131.1.421.2020, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 22 kwietnia 2020 r., nr sprawy: PN-II.4131.154.2020, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 maja 2020 r., nr sprawy: NK-N.4131.7.3.2020.MC2, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 11 maja 2020 r., PN.4131.193.2020).

Powołany wyżej przepis art. 15zzx uprawnia organy kolegialne samorządu terytorialnego do odbywania obrad i sesji w trybie zdalnym jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii związanych z przeciwdziałaniem chorobie COVID-19 wywołanej wirusem SARS-CoV-2 i stanowi w tym względzie samodzielną podstawę prawną. Należy zauważyć, że przepis ten nie został dodany do przepisów ustaw regulujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego, ale do ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Szczególny charakter tej regulacji każe uznać, że przepisy pozwalające na obradowanie w trybie zdalnym mogą być zatem stosowane wyłącznie w okresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej. Obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa nie przewidują przy tym podstawy prawnej do odbywania obrad organów w trybie zdalnym, co potwierdza uzasadnienie do projektu ustawy zmieniającej ustawę COVID-19 (druk sejmowy nr 299, IX kadencja).

### **Podsumowanie**

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje ryzyko, że poprzez wprowadzanie zmian statutów jednostek samorządu terytorialnego, przewidujących możliwość prowadzenia obrad w trybie zdalnym, w okolicznościach wykraczających poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15zzx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 naruszana będzie nie tylko zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, ale także, biorąc pod uwagę przypadki organizacji sesji w trybie zdalnym z wyłączeniem

udziału obywateli, zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie tym samym zaapelować o szczególną uwagę na występowanie wskazanych wyżej problemów przy sprawowaniu przez Pana Wojewodę nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego na terenie województwa mazowieckiego. Warto zaznaczyć, że na istotność tych zagadnień wskazuje duża liczba skarg kierowanych przez obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich od momentu wejścia w życie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 dotyczących sposobu organizacji i prowadzenia obrad w trybie zdalnym.

Jednocześnie pragnę przypomnieć, że rolą Rzecznika Praw Obywatelskich jest identyfikowanie różnych problemów, które mogą powodować naruszanie praw i wolności obywatelskich i podejmowanie inicjatyw mających na celu ich rozwiązanie we współdziałaniu z innymi instytucjami władzy publicznej. Pragnę w związku z tym zapewnić Pana Wojewodę o gotowości do współpracy w ramach wszelkich spraw dotyczących konstytucyjnych praw i wolności na poziomie samorządu terytorialnego. Proszę również uprzejmie o wszelkie ewentualne uwagi i sugestie w odpowiedzi na niniejsze wystąpienie.

Z poważaniem

Hanna Machińska

Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/