Projekt nr 1 / XXVIII

z dnia 12 października 2026 r.
Zatwierdzony przez: Komisja
Skarg, Wniosków i Petycji

UCHWAŁA NR XXVIII/...../2026
RADY GMINY STARE CZARNOWO

z dnia 19 listopada 2026 r.

w sprawie uznania petycji za bezzasadną

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 662; zm.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 oraz z 2026 r. poz. 912) oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870), **Rada Gminy Stare Czarnowo uchwala co następuje:**

§ 1. Uznaje się za **bezzasadną** petycję z dnia 21 września 2026 r., dotyczącą nagrywania i publikowania jawnych posiedzeń Komisji Rady Gminy Stare Czarnowo.

§ 2. Uzasadnienie uznania petycji za bezzasadną stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy Stare Czarnowo do powiadomienia wnoszącego petycję o sposobie jej rozpatrzenia.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Jakub Cymerman

Uzasadnienie

Do Rady Gminy Stare Czarnowo wpłynęła petycja z dnia 21 września 2026 roku, dotycząca nagrywania i publikowania jawnych posiedzeń Komisji Rady Gminy Stare Czarnowo.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Stare Czarnowo (dalej: Komisja), po zapoznaniu się z treścią petycji, zarekomendowała Radzie Gminy Stare Czarnowo uznanie petycji za bezzasadną.

Rozstrzygnięcie to nie oznacza kwestionowania konstytucyjnej zasady jawności działalności organów gminy ani prawa mieszkańców do uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu terytorialnego. Komisja dostrzega znaczenie przejrzystości funkcjonowania samorządu oraz potrzebę zapewnienia mieszkańcom realnego dostępu do informacji o działalności Rady Gminy i jej komisji. Uznanie petycji za bezzasadną wynika natomiast z oceny, że przedstawiony w niej sposób realizacji tego celu, polegający na ustanowieniu trwałego, obligatoryjnego i jednolitego systemu nagrywania oraz publikowania wszystkich jawnych posiedzeń komisji, nie jest rozwiązaniem koniecznym, proporcjonalnym ani dostatecznie uzasadnionym w odniesieniu do warunków organizacyjnych i prawnych Gminy Stare Czarnowo.

Obowiązujące przepisy zapewniają jawność działalności komisji Rady Gminy. Podstawowym punktem odniesienia jest art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem działalność organów gminy jest jawna, a jawność działania obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje Rady Gminy i posiedzenia jej komisji oraz dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji Rady Gminy.

Oznacza to, że ustawodawca ustanowił jawność posiedzeń komisji, lecz jednocześnie nie zrównał w tym zakresie komisji z sesjami Rady Gminy.

Ustawodawca w art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym wprost nakazał, aby obrady Rady Gminy były transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, a nagrania były udostępniane w BIP i na stronie internetowej gminy. Obowiązek ten został sformułowany tylko w odniesieniu do obrad sesji Rady Gminy. Przepis ten nie obejmuje analogicznym obowiązkiem posiedzeń komisji.

Jest to istotna różnica konstrukcyjna. Gdyby zamiarem ustawodawcy było objęcie obowiązkiem transmisji i utrwalania również posiedzeń komisji, mógłby posłużyć się w art. 20 ust. 1b sformułowaniem obejmującym także komisje. Tymczasem ustawodawca zdecydował się na wyraźne określenie tego obowiązku tylko względem sesji Rady Gminy.

Nie można zatem przyjąć, że brak nagrywania posiedzenia komisji oznacza sam w sobie naruszenie zasady jawności. Jawność komisji jest realizowana przede wszystkim poprzez możliwość uczestniczenia w jej posiedzeniu, uzyskiwania informacji oraz dostęp do dokumentacji związanej z działalnością komisji.

Komisja ma świadomość, że brak ustawowego obowiązku nagrywania posiedzeń komisji nie oznacza prawnego zakazu dobrowolnego wprowadzenia takiego rozwiązania. Nie oznacza to jednak, że skoro rozwiązanie jest prawnie dopuszczalne, Rada Gminy jest zobowiązana do jego przyjęcia.

Petycja dotyczy bowiem nie tylko samego umożliwienia rejestracji posiedzeń, lecz ustanowienia stałego i bezwzględnego systemu obejmującego wszystkie jawne posiedzenia wszystkich komisji, w tym komisji stałych, doraźnych, Komisji Rewizyjnej, Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz wspólnych posiedzeń komisji, a także posiedzeń odbywających się poza siedzibą Urzędu, a także, w miarę możliwości, wizji lokalnych.

W ocenie Rady tak szeroko określony obowiązek wymaga uprzedniego rozpoznania rzeczywistych potrzeb, możliwości technicznych, organizacyjnych, finansowych i prawnych gminy.

W uzasadnieniu petycji wskazano, że komisje są miejscem prowadzenia istotnych dyskusji oraz że mieszkańcy mogą mieć trudności z osobistym udziałem w posiedzeniach.

Argumenty te mają charakter ogólny i nie wykazują, że w gminie Stare Czarnowo obowiązujące rozwiązania dotyczące jawności komisji są niewystarczające.

W ocenie Komisji przyjęcie trwałego obowiązku organizacyjnego powinno wynikać z rozpoznania rzeczywistych potrzeb wspólnoty samorządowej, a nie wyłącznie z założenia, że rozwiązanie stosowane w niektórych innych jednostkach powinno zostać automatycznie wprowadzone także w gminie Stare Czarnowo. Należy bowiem odróżnić dwie kwestie: jawność posiedzenia oraz obowiązek wytwarzania i publikowania dodatkowego materiału audiowizualnego.

Ustawa o samorządzie gminnym zapewnia obywatelom prawo wstępu na posiedzenia komisji oraz dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów. Jawność nie oznacza natomiast, że każdy element działalności komisji musi być utrwalany przez Gminę za pomocą wszystkich dostępnych technicznie środków. Przyjęcie takiego założenia prowadziłoby do utożsamienia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji z obowiązkiem tworzenia określonego rodzaju nośnika informacji. Tymczasem prawo dostępu do informacji publicznej oraz zasada jawności nie wymagają, aby organ publiczny dla każdej czynności tworzył nagranie audio lub audiowizualne, jeżeli przepisy szczególne takiego obowiązku nie ustanawiają.

W przypadku komisji ustawodawca przyjął model oparty na jawności posiedzeń oraz dostępie do dokumentacji, pozostawiając kwestie organizacji i trybu pracy organów gminy regulacji lokalnej.

Szczególne znaczenie mają tu posiedzenia Komisji Rewizyjnej oraz Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Petycja zakłada automatyczne objęcie posiedzeń tych komisji identycznym systemem. Tymczasem przedmiot działalności tych komisji może powodować, że podczas posiedzeń pojawiają się informacje dotyczące konkretnych osób fizycznych, ich sytuacji osobistej, majątkowej lub zawodowej, dane zawarte w skargach, wnioskach i petycjach, a także informacje uzyskane w ramach czynności kontrolnych. Samo stwierdzenie, że posiedzenie ma charakter jawny, nie oznacza automatycznie, że każda informacja wypowiedziana podczas posiedzenia może być bez ograniczeń rozpowszechniana w Internecie.

Nie można przyjąć, że problem ochrony danych osobowych może zostać rozwiązany wyłącznie poprzez ogólne stwierdzenie zawarte w petycji, że nagranie będzie w razie potrzeby anonimizowane lub wyciszane. Konieczne byłoby stworzenie i wdrożenie odpowiednich procedur organizacyjnych, ustalenie odpowiedzialności za kontrolę nagrań, określenie sposobu postępowania w przypadku danych chronionych oraz ustalenie zasad przechowywania i usuwania nagrań.

Petycja traktuje nagranie i jego publikację jako dwa proste, następujące po sobie czynności. W praktyce są to jednak dwa różne etapy przetwarzania informacji. Samo utrwalenie przebiegu posiedzenia nie oznacza jeszcze, że cały utrwalony materiał może zostać bez dodatkowej analizy opublikowany w Internecie. W przypadku publikacji nagrania w BIP lub na stronie internetowej gminy materiał staje się dostępny dla nieograniczonego kręgu odbiorców i może być kopiowany, przechowywany oraz rozpowszechniany poza kontrolą gminy. Dlatego konieczne jest każdorazowe rozważenie, czy wszystkie wypowiedzi i informacje utrwalone na nagraniu mogą zostać opublikowane.

Nie można zgodzić się z założeniem, że system nagrywania komisji może zostać wdrożony bez istotnego wpływu na pracę urzędu wyłącznie dlatego, że technicznie możliwe jest dokonanie nagrania zwykłym dyktafonem. Zakup lub posiadanie urządzenia rejestrującego stanowi tylko jeden z elementów całego procesu. Po stronie urzędu powstają bowiem również obowiązki związane z przygotowaniem urządzenia, zapewnieniem odpowiedniej jakości dźwięku, uruchomieniem i zakończeniem rejestracji, prawidłowym zapisaniem materiału, wykonaniem kopii bezpieczeństwa, opisaniem i sklasyfikowaniem pliku, przechowywaniem nagrania, oceną możliwości publikacji, ewentualnym wyciszeniem lub anonimizacją fragmentów, zamieszczeniem materiału w BIP lub innym systemie, zapewnieniem jego późniejszej dostępności, reagowaniem na ewentualne błędy techniczne lub problemy z publikacją. Powyższe czynności wymagają zaangażowania pracowników urzędu, a tym samym środków publicznych.

Powoływanie się na rozwiązania stosowane w innych gminach nie przesądza o zasadności wprowadzenia identycznego rozwiązania w Starym Czarnowie. W petycji przywołano przykłady innych jednostek samorządu terytorialnego, które zdecydowały się na nagrywanie i publikowanie posiedzeń komisji. Rada nie kwestionuje tego, że takie rozwiązania mogą funkcjonować w innych jednostkach. Nie można jednak wyprowadzać z samego faktu ich stosowania w innych gminach wniosku, że identyczne rozwiązanie musi zostać wdrożone w gminie Stare Czarnowo. Każda jednostka samorządu terytorialnego dysponuje własną strukturą organizacyjną, liczbą pracowników, wyposażeniem technicznym, liczbą komisji i częstotliwością posiedzeń. Koszty oraz nakład pracy wskazywane w odniesieniu do innych jednostek nie stanowią zatem

dowodu rzeczywistych kosztów, jakie wystąpiłyby w gminie Stare Czarnowo. W szczególności przykładowy koszt zakupu dyktafonu w innej jednostce nie może być utożsamiany z całkowitym kosztem wdrożenia i utrzymywania systemu w gminie Stare Czarnowo.

Petycja nie przedstawia dowodu, że wykorzystanie obecnego wyposażenia urzędu jest wystarczające. Petycja zakłada możliwość wykorzystania sprzętu używanego przy obsłudze sesji Rady Gminy. Samo posiadanie urządzeń wykorzystywanych do transmisji lub nagrywania sesji nie oznacza jednak, że urządzenia te mogą zostać bez dodatkowych nakładów wykorzystane do wszystkich posiedzeń komisji. Sesje Rady Gminy i posiedzenia komisji mogą odbywać się w różnych terminach i miejscach. Wykorzystanie tego samego sprzętu może wymagać jego przenoszenia, konfiguracji, dodatkowego okablowania, obsługi technicznej albo zakupu kolejnych urządzeń. Nie można więc przyjąć bez analizy technicznej, że koszt realizacji postulatu będzie ograniczał się do kosztu prostego urządzenia rejestrującego.

Szczególne trudności dotyczą posiedzeń poza siedzibą urzędu i wizji lokalnych. Petycja obejmuje bowiem również posiedzenia odbywające się poza siedzibą urzędu oraz przewiduje nagrywanie wizji lokalnych i oględzin „w miarę możliwości technicznych i organizacyjnych". Rozwiązanie to pokazuje, że zakres postulowanego obowiązku jest w istocie bardzo szeroki. W przypadku zwykłego posiedzenia w sali obrad można stosunkowo łatwo przygotować stałe stanowisko nagrywające. Zupełnie inaczej wygląda rejestracja komisji odbywającej się w terenie, podczas przemieszczania się członków komisji, oględzin nieruchomości lub infrastruktury albo w miejscach, w których występują niekorzystne warunki akustyczne. Petycja nie wskazuje jednocześnie, kto miałby odpowiadać za jakość nagrania, jego bezpieczeństwo, przechowywanie i późniejszą publikację w takich sytuacjach. Z tego względu nie jest zasadne ustanawianie stałego obowiązku, którego wykonanie już w samej treści petycji uzależnione zostało od bliżej nieokreślonych „możliwości technicznych i organizacyjnych". Tak sformułowany postulat nie określa bowiem jednoznacznych kryteriów, kiedy nagranie powinno zostać wykonane, a kiedy można odstąpić od jego sporządzenia. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do sporów co do prawidłowości realizacji obowiązku oraz zarzutów nierównego traktowania poszczególnych posiedzeń komisji.

Należy również mieć na uwadze, że wizja lokalna lub oględziny mogą odbywać się w miejscach, w których znajdują się osoby niebędące członkami komisji, w tym mieszkańcy, właściciele lub użytkownicy nieruchomości, pracownicy jednostek organizacyjnych, przedstawiciele przedsiębiorców czy inne osoby uczestniczące w czynnościach komisji. Nagranie obrazu i dźwięku może w takich przypadkach obejmować wizerunek osób, ich wypowiedzi, dane dotyczące nieruchomości, informacje dotyczące sytuacji osobistej lub majątkowej, a niekiedy także inne informacje, których publiczne rozpowszechnianie wymaga uprzedniego przeanalizowania pod kątem przepisów dotyczących ochrony danych osobowych i prawa do prywatności. Problem ten jest szczególnie istotny w przypadku komisji zajmujących się skargami, wnioskami, problemami dotyczącymi konkretnych mieszkańców albo sprawami odnoszącymi się do indywidualnych nieruchomości. Sama jawność działalności organów gminy nie oznacza bowiem nieograniczonego prawa do publicznego rozpowszechniania każdej informacji pojawiającej się w toku posiedzenia. Ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie wskazuje, że ograniczenia jawności mogą wynikać z ustaw.

W przypadku publikowanego nagrania problem jest dodatkowo bardziej złożony niż przy udostępnieniu dokumentu lub protokołu. Nagranie stanowi bowiem utrwalony zapis wypowiedzi i obrazu, a przed jego zamieszczeniem w Internecie może zachodzić potrzeba dokonania oceny, czy materiał nie zawiera informacji, których publiczne udostępnienie byłoby niedopuszczalne. Powstaje zatem pytanie, kto i na jakich zasadach miałby dokonywać takiej weryfikacji oraz czy konieczne byłoby techniczne anonimizowanie lub wycinanie określonych fragmentów nagrania.

Brak ustawowego obowiązku rejestracji posiedzeń komisji nie oznacza braku ich jawności. Art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji, wstępu na posiedzenia komisji oraz dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym do protokołów posiedzeń komisji. Oznacza to, że ustawowy standard jawności prac komisji jest już zapewniony poprzez możliwość bezpośredniego uczestniczenia w posiedzeniu oraz dostęp do dokumentacji związanej z jego przebiegiem.

Należy również podkreślić, że jeżeli ustawodawca nie zdecydował się dotychczas na ustanowienie powszechnego obowiązku nagrywania posiedzeń komisji, nie ma podstaw do przyjmowania, że poprzez

rozpatrzenie pojedynczej petycji Rada Gminy powinna ustanowić rozwiązanie o charakterze faktycznie powszechnego i stałego obowiązku organizacyjnego, obejmującego również sytuacje szczególnie trudne technicznie, takie jak wizje lokalne i posiedzenia terenowe.

Nie oznacza to oczywiście negowania wartości jawności i transparentności pracy organów gminy. Komisja dostrzega znaczenie zapewnienia mieszkańcom możliwie szerokiego dostępu do informacji o działalności komisji. Jednak sposób realizacji tej zasady powinien uwzględniać obowiązujące przepisy prawa, możliwości organizacyjne i finansowe gminy, ochronę prywatności osób uczestniczących w posiedzeniach oraz charakter konkretnych spraw rozpatrywanych przez komisje.

W ocenie Komisji nie ma zatem wystarczających podstaw, aby wprowadzać generalny obowiązek nagrywania i publikowania wszystkich posiedzeń komisji, w szczególności zaś aby obowiązek taki obejmował również wizje lokalne, oględziny i posiedzenia odbywające się w terenie. Dotychczasowy model, oparty na ustawowej jawności posiedzeń, prawie obywateli do uczestniczenia w nich oraz dostępie do dokumentacji, zapewnia wymagany prawem poziom transparentności, a jednocześnie pozostawia możliwość podejmowania przez Radę Gminy lub jej komisje indywidualnych decyzji o utrwalaniu określonych posiedzeń, jeżeli przemawiają za tym konkretne okoliczności i istnieją odpowiednie warunki techniczne oraz prawne.

Mając na uwadze całokształt przedstawionych okoliczności, Rada Gminy Stare Czarnowo uznaje petycję za bezzasadną.