

Szymon Dubis

Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0001-9234-8066

**FUNKCJONOWANIE RADY GMINY
W CZASIE PANDEMII COVID-19****Wprowadzenie**

Mając na uwadze tempo rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-19 na skalę światową, sytuacja związana z zakażeniami tym wirusem wywołała nieoczekiwane zmiany w codziennym życiu społecznym. Nie ominęły one także działalności administracji publicznej, bowiem rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r.¹ ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego, a następnie rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.² – stan epidemii. Wprowadzone obostrzenia, dotyczące m.in. gromadzenia się osób, wywarły bezpośredni wpływ na funkcjonowanie organów administracji publicznej, w tym organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Z tego też względu zaistniała potrzeba dostosowania organizacji pracy tych organów do panującej sytuacji w celu zapewnienia realizacji ciężących na nich zadań i obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

**Normatywne reguły funkcjonowania rady gminy
jako organu jednostki samorządu terytorialnego**

Stosownie do art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jako organ stanowiący rada gminy w obrocie prawnym funkcjonuje według określonych reguł wynikających zarówno z Konstytucji RP⁴, jak i m.in. z u.s.g.

¹ Dz.U. 2020, poz. 433 ze zm.

² Dz.U. 2020, poz. 491 ze zm.

³ Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm. (dalej u.s.g.).

⁴ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

W odniesieniu do konstytucyjnych podstaw funkcjonowania rady gminy jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wskazać należy kilka podstawowych zasad, m.in. zasadę unitaryzmu (art. 3 Konstytucji RP), zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zasadę decentralizacji (art. 15 Konstytucji RP), zasadę udziału organów jednostki samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP), zasadę dotyczącą wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP), zasadę jawności (art. 61 Konstytucji RP) czy wreszcie zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP). Nie rozwijając szczegółowo treści wskazanych zasad konstytucyjnych, na potrzeby tematyki niniejszego opracowania z subiektywnego punktu widzenia warto odnieść się do niektórych z nich.

Zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wskazuje, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Prawo powinno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne tego działania⁵. Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną i karą osób te działania podejmujących, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. Zasada legalizmu ma wyłącznie charakter formalny oraz stanowi elementarną zasadę każdego systemu prawnego, który musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ „dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania”⁶.

Artykuł 16 Konstytucji RP odnosi się do samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania istotny jest ust. 2 wskazanego artykułu, zawarto w nim bowiem problematykę związaną ze sprawowaniem władzy publicznej (art. 16 ust. 2 zd. 1) oraz wykonywaniem części zadań publicznych w imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zd. 2). Jako że jednostki samorządu terytorialnego działają przez swoje organy, istotne jest powierzenie tym organom określonych zadań i kompetencji, których realizacja będzie urzeczywistnieniem sprawowania przez nie władzy publicznej. Konstytucyjną podstawę uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej przedstawia Trybunał Konstytucyjny: „realizując art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Jednostki samorządowe

⁵ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021, art. 7.

⁶ Wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK-A 2011, nr 2, poz. 10.

wykonyują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu lub akceptacji państwa. Z tego względu Trybunał podkreślał już w swoim orzecznictwie, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną «władzą», lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego⁷. Samorządowi terytorialnemu powinna przysługiwać istotna część władzy publicznej. Konstytucja RP nie określa jednak wprost jej zakresu. Ze względu na zasadę pomocniczości administracja rządowa nie powinna wykonywać zadań publicznych, które mogą być realizowane w sposób bardziej efektywny przez organy samorządu terytorialnego, należy wyważyć interesy lokalne oraz interes ogólnonarodowy. Ważenie to powinno być podstawą rozdzielenia przez ustawodawcę kompetencji między poszczególne szczeble samorządu i administrację rządową⁸. Wykonywanie istotnej części władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność statuuje zasadę samodzielności organizacyjno-ustrojowej samorządu terytorialnego, która jest jego istotą jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie⁹. „Artykuł 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP wymaga jednocześnie od ustawodawcy, aby podział ten był realny, ponieważ samorząd terytorialny ma zagwarantowany udział w sprawowaniu tej części władzy, która obejmuje istotną część zadań publicznych”¹⁰. Ogólnie sformułowane konstytucyjne dyrektywy wyznaczania części zadań publicznych przynależnych jednostkom samorządu terytorialnego uzupełnione zostały wymogiem formalnym, ponieważ zadania te powinny być określone w ustawach.

Odnosząc się do powyższego, wskazać należy, iż oprócz wyznaczania jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych, które są realizowane w ramach wykonywania przez nie władzy publicznej, ustawy zawierają też regulacje odnoszące się do funkcjonowania organów tych jednostek. Przykładem takiego przepisu jest art. 14 u.s.g. zawierający zasadę rozstrzygnięcia przez radę gminy w formie uchwały, a także art. 18 u.s.g. zawierający zakres właściwości rady gminy, który związany jest z określeniem obrębu aktywności uchwałodawczej tego organu. Istotne z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania jest również wskazanie na art. 20 u.s.g. zawierający zasady zwoływania sesji rady gminy i wskazujący zasadę wyłączności obradowania rady gminy w porządku sesyjnym, ponieważ choć u.s.g. w sposób wyraźny tego nie określa, rada gminy może podejmować ważne prawnie rozstrzygnięcia należące

⁷ Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

⁸ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

⁹ Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

do jej właściwości jedynie na sesji rady rozumianej jako wspólne posiedzenie radnych w miejscu i czasie określonym przez przewodniczącego rady¹¹, przy zachowaniu określonego kworum, a więc tej niezbędnej liczby radnych, której wymaga ustawa¹².

Ponadto normatywne reguły funkcjonowania rady gminy skupiają się wokół jawności posiedzeń tego organu. W przywołanym zakresie wskazać należy na następujące przepisy: art. 61 Konstytucji RP, art. 11b u.s.g., art. 3 ust. 1 pkt 3, art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³, przywoływany już art. 20 u.s.g. (w szczególności art. 20 ust. 1b u.s.g.) oraz art. 14 ust. 1 u.s.g.

Oprócz powyższego normatywny wzorzec funkcjonowania m.in. rady gminy odnosi się do bezpośredniości udziału w jej pracach mieszkańców tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na art. 5a ust. 1 u.s.g. zawierający regulacje dotyczące konsultacji z mieszkańcami oraz budżetu obywatelskiego, art. 23 ust. 1 u.s.g. mówiący o zgłaszaniu przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawiania ich organom gminy, art. 28aa ust. 6–8 u.s.g. wskazujący na bezpośredniość udziału mieszkańców w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego czy wreszcie art. 41a u.s.g. mówiący o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej.

Powyżej przedstawione przepisy tworzą przyjęte na potrzeby niniejszego opracowania tzw. normatywne reguły funkcjonowania organów jednostki samorządu terytorialnego, w tym rady gminy.

Od wskazanych reguł funkcjonowania rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego występują wyjątki przewidziane w art. 228 Konstytucji RP (związanym ze stanami nadzwyczajnymi), art. 97 u.s.g. (odnoszącym się do zawieszenia organów gminy oraz ustanowienia zarządu komisarycznego), art. 96 u.s.g. (regulującym m.in. sytuację rozwiązania rady gminy przez Sejm), aż po rozwiązanie tego organu z mocy samego prawa czy poprzez odwołanie w drodze referendum – jednak wskazane regulacje ze względu na ramy niniejszego opracowania nie będą poruszane. Istotne z punktu widzenia podjętej tematyki wydają się być możliwości funkcjonowania rady gminy przewidziane ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁴.

¹¹ A. Agopszowicz [w:] *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Warszawa 1999, s. 162.

¹² C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 20.

¹³ Dz.U. 2022, poz. 902 ze zm. (dalej: u.d.i.p.).

¹⁴ Dz.U. 2021, poz. 2095 ze zm. (dalej: u.COVID-19).

Zmiany normatywnych reguł funkcjonowania rady gminy wywołane wprowadzeniem u.COVID-19

Wskazana ustawa wprowadziła możliwość zwoływania oraz przeprowadzania obrad m.in. rady gminy w trybie zdalnym. Jednak w rozważaniach dotyczących wprowadzonych przepisów wskazuje się, iż ich lakoniczność budzi liczne wątpliwości co do praktycznego korzystania z przyjętego rozwiązania¹⁵.

Artykuł 15zzx ust. 1 u.COVID-19 wskazuje, iż w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii m.in. organy stanowiące 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). Według art. 15zzx ust. 2 u.COVID-19 z kolei obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegialnie, natomiast zgodnie z art. 15zzx ust. 3 u.COVID-19 przepisy art. 15zzx ust. 1 i 2 u.COVID-19 stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie. Mając na uwadze powyższe rozwiązania legislacyjne, nie ma wątpliwości, iż ustawodawcy chodziło o umożliwienie m.in. radom gmin przeprowadzania obrad w trybie zdalnym i to przy przyjęciu tego założenia należy dokonywać wykładni pozostałych przepisów u.s.g. dotyczących sesji¹⁶.

Jeżeli chodzi o zwoływanie sesji, to u.COVID-19 *expressis verbis* zezwala na zwoływanie sesji rady gminy przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie, z tym zastrzeżeniem, że taka forma odbycia się sesji konkretnej rady gminy musi zostać zarządzona przez osobę uprawnioną do przewodniczenia danemu organowi – w tym przypadku jest to przewodniczący rady gminy (zob. art. 19 ust. 2 u.s.g.¹⁷). W kontekście prawidłowego zwołania sesji wskazać należy, że zawiadomienie o jej odbyciu musi być skuteczne oraz posiadać określone informacje¹⁸. Jeżeli w tym zakresie statut gminy

¹⁵ A. Misiejko, *Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego*, Lex/el. 2020.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Por. też wyroki WSA w Rzeszowie: z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. II SA/Rz 211/21, Lex nr 3211606; z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. II SA/Rz 213/21, Lex nr 3214037 – zgodnie z którymi z przepisu art. 19 ust. 2 u.s.g. nie można wyciągać bezwzględnie zakazu przewodniczenia obradom przez wiceprzewodniczącego, zwłaszcza w sytuacji, gdy przewodniczący uczestniczy w obradach w trybie zdalnym, a wszyscy pozostali radni (bądź ich większość) – w trybie stacjonarnym.

¹⁸ Niezależnie, czy mamy do czynienia z obradami w trybie zwykłym (tzn. takim, z jakim mieliśmy do czynienia przed wprowadzeniem przepisów u.COVID-19), czy z trybem zdalnym,

wcześniej nie przewidywał komunikowania się przy użyciu kanałów porozumiewania się na odległość, np. poczty e-mail, to przewodniczący rady gminy musi wybrać sposób, który będzie dawał pewność dotarcia do radnego, gdyż brak regulacji statutowych w tym zakresie pozostaje bez znaczenia dla możliwości zdalnego obradowania¹⁹.

Samo wykorzystanie zdalnego trybu przeprowadzania sesji rady gminy nie ma obligatoryjnego charakteru²⁰. Jeżeli przewodniczący rady gminy nie zarządzi zdalnego trybu przeprowadzenia sesji rady gminy, to wówczas sesje te mogą być zwoływane i przeprowadzane na zasadach ogólnych, przy zachowaniu koniecznych wymogów bezpieczeństwa²¹.

W odniesieniu do miejsca obrad rady gminy wskazać należy, że o ile przepisy statutowe nie wymagają prowadzenia obrad w konkretnym miejscu, o tyle stanowi problem wybór innej sali w ramach urzędu gminy czy zupełnie innego obiektu, jeżeli takie działanie pozwoli na przeprowadzenie sesji zgodnie z zasadami wyrażonymi w u.s.g czy statucie konkretnej gminy.

Ponadto sesje rady gminy w obecnym stanie prawnym odbywać się mogą w trybie hybrydowym²². Polega on np. na zorganizowaniu sesji przy użyciu tradycyjnej sali obrad, gdzie przebywa przewodniczący oraz część radnych, zaś

prawidłowe zawiadomienie o zwołaniu sesji rady gminy powinno zawierać informacje o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesji i być podane w sposób zwyczajowo przyjęty do wiadomości wszystkich radnych. Do zawiadomienia należy załączyć projekty uchwał i inne niezbędne materiały związane z porządkiem obrad. Zawiadomienie o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad powinno być podane do publicznej wiadomości, ponieważ z zasady jawności sesji wynika, że może być na nich obecna publiczność (art. 11b u.s.g.). Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. I SA/GI 1103/19, Lex nr 2761418.

¹⁹ J. Wilk, *Czy w związku z obecną sytuacją epidemiczną możliwe jest przeprowadzenie sesji rady gminy zdalnie, jeżeli w statucie nie uregulowano takiego trybu obradowania?*, Lex QA 1680924.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 października 2020 r., sygn. III SA/GI 559/20, Lex nr 3080927, zgodnie z którym „przepis art. 15zxx ust. 1 ww. ustawy z 2020 r. pozostawia gminie prawo wyboru trybu obrad i głosowania: korespondencyjny, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub mieszany, a gmina nie musi tłumaczyć się przed organem nadzoru, który tryb wybiera. Jest to jej uprawnienie wynikające z tego przepisu”, a także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2020 r., sygn. III SA/GI 409/20, Lex nr 3068754, w którym sąd stwierdza, że „zdalny tryb obradowania mógł zostać wykorzystany przez przewodniczącego rady gminy zwołującego sesję i obradującą na sesji radę gminy. Uprawnienie rady gminy do «normalnego», tj. wynikającego z ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i statutu gminy, przeprowadzenia sesji nie zostało w żaden sposób wyłączone. Przepis ten w dalszym ciągu stanowi podstawowy sposób przeprowadzania sesji, zaś art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19 wprowadza jedynie i tylko okresowo od 31 marca 2020 r. do czasu odwołania stanu epidemii (i w przypadku jego ponownego wprowadzenia, stanu zagrożenia epidemicznego) rozwiązanie alternatywne”.

²¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. III SA/GI 501/20, Lex nr 3086956.

²² Wprowadzonym do obrotu prawnego art. 15zzzi ust. 1 u.COVID-19.

pozostała część radnych komunikuje się za pośrednictwem określonych środków komunikacji elektronicznej²³, np. aplikacji telekonferencyjnej.

W obecnym stanie prawnym istnieje także możliwość prowadzenia obrad z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Dosłowne odczytanie przepisów u.COVID-19 mogłoby sprowadzać się do wniosku, że cała sesja odbywać się może w sposób zdalny, jednak taki wniosek przychodzi na myśl pewne wątpliwości. Pojęcie *środki porozumiewania się na odległość* jest szerokie i swym zakresem obejmuje zarówno środki komunikacji elektronicznej, jak i wykorzystywanie komunikacji telefonicznej. Mając powyższe na uwadze, interpretacji przepisu art. 15zzx ust. 1 u.COVID-19 dokonywać należy w ten sposób, iż chodzi o porozumiewanie się w sposób synchroniczny, symultaniczny, jednoczesny, czyli taki, który jest najbardziej zbliżony do tradycyjnego, z tym że wyłączona jest fizyczna obecność radnych i przewodniczącego rady gminy w jednym miejscu. Dlatego też nie wyklucza się odbycia sesji wyłącznie przy użyciu transmisji dźwiękowej, ale w takiej sytuacji należy zapewnić transmisję obrazu. Transmitowanie obrad w ogólności oznacza przesyłanie obrazu i dźwięku na bieżąco w czasie rzeczywistym z obrad organu stanowiącego pomiędzy nadawcą a bliżej nieokreślonymi, licznymi odbiorcami. Nadawcą jest odpowiednie biuro rady organizujące przebieg sesji. Dostęp do transmisji jest zapewniony wszystkim zainteresowanym odbiorcom bezpłatnie, bez jakichkolwiek ograniczeń. W tym samym momencie, w którym dzieją się sprawy na sesji, odbiorcy, nie będąc obecnymi na sesji, mają możliwość przysłuchiwania się jej przebiegowi²⁴. Co więcej, nie można również wykluczyć odbywania się sesji, gdzie radni mogą mieć możliwość wyłącznego przesyłania wiadomości tekstowych, w tym takiego sposobu głosowania. Podkreślić należy, że wówczas podstawowym warunkiem jest konieczność identyfikacji konkretnych radnych z jednoczesnym wykluczeniem sytuacji, w których ktoś mógłby się pod nich podszywać.

Z praktycznego punktu widzenia w kontekście możliwości zdalnego odbywania się sesji m.in. rady gminy, ustanowionej na podstawie u.COVID-19, pojawia się problem w zastosowaniu tych przepisów u.s.g., które traktują o przebiegu sesji oraz obowiązkach związanych z prowadzeniem obrad w jej trakcie. U.COVID-19 nie uchyla ich wprost, a w związku z tym przy wyborze środka porozumiewania się na odległość czy też formy korespondencyjnej należy mieć na uwadze wspomniane już powyżej przepisy u.s.g., jak też przepisy u.d.i.p. Są

²³ Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. 2020, poz. 344 ze zm.) przez środki komunikacji elektronicznej rozumie się rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną.

²⁴ <https://gov.legalis.pl/transmitowanie-obrad-organow-kolegialnych-w-samorządzie-terytorialnym-nowe-regulacje/> (29.08.2022).

to w szczególności: art. 11b u.s.g. w zw. z art. 18 u.d.i.p. w kontekście jawności sesji; art. 14 u.s.g. dotyczący głosowania, w tym konieczności zapewnienia głosowania imiennego przez radnych; art. 20 u.s.g. zawierający zasadę transmitowania i utrwalania obrad oraz art. 24 u.s.g. dotyczący aktywnego udziału radnego w pracach rady. Poza tym odbywanie się sesji rady gminy wyłącznie w trybie zdalnym wywołuje również ryzyko związane z utrudnionym dostępem bądź jego brakiem do pracowników obsługi technicznej, czego skutkiem może być nieważność podjętych uchwał.

W odniesieniu do jawności obrad sesyjnych ustawodawca nie dokonał jednoznacznego ograniczenia stosowania przepisów tę jawność gwarantujących. W przypadku prowadzenia sesji wyłącznie w trybie zdalnym oczywisty jest fakt, iż mieszkańcy zostają pozbawieni dostępu do obrad lub dostęp ten jest znacznie ograniczony²⁵. Ciekawy wyrok odnoszący się m.in. do kwestii jawności podczas obrad prowadzonych w zdalnym trybie został wydany przez Naczelny Sąd Administracyjny 21 grudnia 2021 r.²⁶ Przedmiotem rozpoznania wskazanej sprawy była skarga kasacyjna Wojewody Śląskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach²⁷ w sprawie skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego w przedmiocie przekształcenia publicznego przedszkola. Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym wyroku oddalił skargę Wojewody Śląskiego, wskazując jednocześnie, że istota sporu w tej sprawie dotyczyła stosowania zasady jawności wyrażonej zarówno w art. 61 Konstytucji RP, jak i art. 11b, art. 14 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.s.g. Sąd wskazał, że w ocenie strony skarżącej kasacyjnie, czyli Wojewody Śląskiego, jawność obrad sesji rady gminy stanowi wartość nadrzędną, która nie może być ograniczona lub wyłączona, dlatego też do uwzględniania zasady jawności obrad organu stanowiącego sprowadzają się w istocie zarzuty skargi kasacyjnej.

Sąd na podstawie tak ukształtowanego stanu faktycznego podkreślił, iż nie ulega wątpliwości, że do chwili wprowadzenia do polskiego systemu prawnego regulacji wynikającej z art. 15zzx u.COVID-19 sesje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego miały charakter jawny, a jawność ta obejmowała nie tylko jawne głosowanie nad projektami uchwał (art. 14 ust. 1 u.s.g.), ale także prawo mieszkańca gminy do wstępu na sesję rady gminy i zapoznania się z dokumentami oraz protokołami z takiej sesji (art. 11b ust. 2 u.s.g.). Jawność funkcjonowania kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów gwarantuje art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, dopuszczając

²⁵ A. Misiejko, *Zdalny tryb...*

²⁶ Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. III OSK 4227/21, Lex nr 3344663. Por. w kwestii realizacji zasady jawności w praktyce: S. Pacholec, P. Solka, *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 64–75.

²⁷ Sygn. III SA/GI 501/20, Lex nr 3086956.

jednak ograniczenie tego prawa ze względu na ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Tym samym uregulowanie w art. 15zxx u.COVID-19 zasad przeprowadzania sesji organów stanowiących gmin oraz sposobu podejmowania uchwał znajduje umocowanie konstytucyjne i dopóki ustawa ta nie zostanie zakwestionowana co do jej niezgodności w tym zakresie z aktem wyższej rangi, dopóty należy uznać jej obowiązywanie. To ustawodawca w sposób świadomy ograniczył zasadę jawności funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzając art. 15zxx u.COVID-19. Podejmowanie uchwał w trybie korespondencyjnym, dopuszczalne na podstawie art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19, nie zostało precyzyjnie uregulowane w samej ustawie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego oznacza to, iż wypełnienie trybu podejmowania takich uchwał należy do organów samorządu terytorialnego. Taka konstatacja wpisuje się w zasadę decentralizacji (art. 15 Konstytucji RP) i samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP) nakazującą, aby pozostawiać samorządowi możliwość uszczegółowienia wykonywania zadań publicznych i dostosowywania ich do lokalnych warunków i potrzeb.

Naczelny Sąd Administracyjny w dalszej części wyroku wyjaśnia, że pojęcie *tryb korespondencyjnego podejmowania uchwał* nie zostało zdefiniowane w ustawie o samorządzie gminnym ani w u.COVID-19. W *Słowniku języka polskiego*²⁸ tryb korespondencyjny to tryb odnoszący się do korespondencji, czyli taki, który służy do korespondencji, jest związany z listownym porozumiewaniem się, gdzie kontakt jest utrzymywany listownie, a więc nie bezpośrednio. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, zgodnie z którym korespondencyjne podejmowanie uchwał ma miejsce wówczas, gdy poszczególni radni oddają odrębnie głosy w różnym czasie, bez jednoczesnej fizycznej obecności w określonym miejscu²⁹. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że istotą trybu korespondencyjnego podejmowania uchwał przez organ stanowiący gminy jest głosowanie nad ich treścią poza sesją rady gminy.

Tym samym, jak dalej wywodzi Naczelny Sąd Administracyjny, skoro ustawodawca dopuścił taki tryb podejmowania uchwał przez rady gmin, nie regulując zakresu tak podejmowanych uchwał ani nie precyzując dodatkowych wymogów związanych z ich podejmowaniem, to nie stanowi naruszenia prawa skorzystanie z tej formy w tej sprawie. To bowiem ustawodawca ograniczył stosowanie zasady jawności, dopuszczając taki tryb podejmowania uchwał, a tym samym Naczelny Sąd Administracyjny skonstatował, że nie można czynić skutecznego zarzutu sądowi pierwszej instancji, który uznał ten tryb za dopuszczalny. W związku z tym

²⁸ *Słownik języka polskiego*, t. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1978–1981, s. 950.

²⁹ S. Gajewski, *Głosowanie tajne na sesji zdalnej*, „Serwis Administracyjny Samorządowy” 2021, nr 1.

zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie nastąpiło naruszenie art. 61 Konstytucji RP zawierającego zasadę jawności, ponieważ zasada ta nie ma charakteru bezwzględnej i może być w szczególnych przypadkach ustawowo ograniczona, co zostało objęte art. 15zxx u.COVID-19.

Naczelny Sąd Administracyjny wywodzi także, iż z samej istoty trybu korespondencyjnego podejmowania uchwał wynika, że sam akt głosowania nie odbywa się jawnie, tylko w drodze najczęściej pisemnego oddawania głosów w różnym czasie. W związku z tym nie został naruszony również art. 14 ust. 1 u.s.g. poprzez dokonanie błędnej wykładni tego przepisu. Zgodnie z art. 14 ust. 1 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. Tym samym skoro art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19 dopuszcza tryb (a więc i głosowanie) korespondencyjne, to jest to przewidziana w art. 14 ust. 1 u.s.g. odmienna regulacja dotycząca w tym przypadku jedynie samego sposobu głosowania. Artykuł 15zxx u.COVID-19 nie reguluje natomiast charakteru większości głosów (zwykła czy bezwzględna lub kwalifikowana). Także kwestia udziału w głosowaniu (obecności w głosowaniu) co najmniej połowy ustawowego składu rady nie została objęta art. 15zxx u.COVID-19.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można też podzielić i tego poglądu strony skarżącej kasacyjnie, zgodnie z którym zasada jawności zawarta w art. 11b u.s.g. nie może być ograniczona treścią art. 15zxx u.COVID-19. Zgodnie z art. 11b ust. 1 u.s.g. działalność organów gminy jest jawna, zaś ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Tym samym skoro ustawodawca w art. 15zxx u.COVID-19 dopuścił możliwość podejmowania uchwał w trybie korespondencyjnym, to oznacza to, że ograniczył w tym zakresie jawność. Przeciwny pogląd prowadziłby do sprzeczności systemowej art. 11b ust. 1 u.s.g. z art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19. Jeden bowiem z tych przepisów (art. 15zxx u.COVID-19) dopuszcza w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii podejmowanie uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie korespondencyjnym, natomiast drugi (art. 11b u.s.g.) wyklucza taką możliwość, wskazując, że zasada jawności nie pozwala na ograniczenie jawności, mimo że sam przepis dopuszcza ograniczenie jawności w akcie rangi ustawowej. Jeżeli więc z dwóch różnych wykładni jedna z nich prowadzi do sprzeczności systemowej, a druga do poprawnej wykładni stosowania przepisów z różnych aktów prawnych tej samej rangi, pierwszeństwo należy przyznać tej wykładni, która jest zgodna zarówno z rozumieniem językowym danych przepisów, jak i ich spójną interpretacją w odmiennych aktach prawnych.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego należy stwierdzić, że niezasadny jest również zarzut naruszenia przez sąd pierwszej instancji prawa materialnego polegający na błędnej wykładni art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19 w zw. z art. 14 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.s.g. poprzez uznanie, że

głosowanie w tej sprawie zostało przeprowadzone na sesji, ponieważ o podjęciu uchwały decyduje nie moment oddania głosu, ale jego odczytania i policzenia. U.s.g. nie reguluje szczegółowo samego trybu głosowania, pozostawiając tę materię statutom gmin. Nie budzi jednak wątpliwości, że samo głosowanie rozpoczyna się zarządzeniem (lub podobną czynnością) przewodniczącego organu stanowiącego o rozpoczęciu głosowania, po czym radni oddają głosy, następnie następuje przeliczenie głosów i obliczenie wyniku głosowania (przy uwzględnieniu tzw. kworum, czyli wymaganej liczby radnych w chwili rozpoczęcia głosowania). Procedura głosowania kończy się ogłoszeniem wyniku głosowania. Bez ogłoszenia wyniku głosowania procedura samego głosowania jest niepełna, a przez to wadliwa. W przypadku głosowania jawnego za pomocą urządzeń elektronicznych zapewniających dodatkowo sporządzenie imiennego wykazu głosowań radnych poszczególne etapy głosowania przebiegają względnie szybko. Natomiast w przypadku głosowania korespondencyjnego moment oddania głosu przez radnego, przeliczenia tego głosu i ogłoszenia wyniku głosowania z założenia nie będzie pokrywał się czasowo. Tym samym należy przyjąć, że skoro w głosowaniu jawnym uchwała zostaje podjęta z chwilą ogłoszenia wyniku głosowania przez przewodniczącego organu stanowiącego, to także w głosowaniu korespondencyjnym nie sam moment oddania głosu, ale podania do wiadomości wyniku głosowania stanowi o podjęciu (lub odrzuceniu) uchwały. Przy tym ani art. 14 ust. 1 u.s.g., ani art. 20 ust. 1 u.s.g. nie reguluje chwili podjęcia uchwały.

Naczelny Sąd Administracyjny w dalszej części uzasadnienia przywołanego wyroku podaje, iż nie można też podzielić argumentacji strony skarżącej kasacyjnie, dotyczącej dokonania przez sąd pierwszej instancji w tej sprawie błędnej wykładni art. 15zzx ust. 1 u.COVID-19 w zw. z art. 14 ust. 1 u.s.g. i art. 61 Konstytucji RP poprzez uniemożliwienie mieszkańcom wstępu na sesję, zadawania pytań, udziału w dyskusji i samo ograniczenie sesji do jej otwarcia, przedstawienia porządku obrad, dokonania zmiany porządku obrad, odczytania tytułu projektu danej uchwały, poinformowania o stanowiskach komisji Rady Miejskiej co do zgłoszonych projektów uchwał oraz odczytania wyników głosowania nad uchwałą, które przebiegało, zanim otwarto sesję.

Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia przyjęte wyżej stanowisko tym, iż ani art. 14 ust. 1 u.s.g., ani art. 61 Konstytucji RP nie przyznaje mieszkańcom gminy prawa do udziału w dyskusji na sesji rady gminy lub zabierania głosu. Mieszkańcy są obserwatorami pracy radnych, ich dyskusji (o ile ma ona miejsce) oraz samego głosowania. Wyjątek ustawodawca wprowadził w przypadku dyskusji na sesji organu stanowiącego nad raportem o stanie gminy. Zgodnie z art. 28aa ust. 6 u.s.g. w debacie nad raportem o stanie gminy mieszkańcy gminy mogą zabierać głos. Zasady i tryb dopuszczenia mieszkańców do zabierania głosu reguluje art. 28aa ust. 7–8 u.s.g. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że ten przypadek nie dotyczył rozpatrywanej sprawy.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można uznać za zasadne zarzutów naruszenia przez sąd pierwszej instancji prawa materialnego w zakresie obejmującym błędną wykładnię art. 15zxx u.COVID-19 w zw. z art. 11b, art. 14 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.s.g. i art. 61 Konstytucji RP. Tryb korespondencyjnego podejmowania uchwał przez organy stanowiące gmin został wprost dopuszczony w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, a same przepisy u.s.g. (art. 11b ust. 1 i art. 14 ust. 1) dopuszczają wprowadzenie ustawą wyjątku od zasady jawności pracy rad gmin. Również art. 61 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza ustawowe ograniczenie zasady jawności.

Naczelny Sąd Administracyjny na gruncie rozpatrywanej sprawy poczynił też uwagi w kontekście zachowania zasady proporcjonalności. Stwierdził, że stanowisko strony skarżącej kasacyjnie nie uwzględnia wskazanej zasady, która wyrażona została zarówno w art. 91 ust. 4 u.s.g., jak i w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. i ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r., która stała się częścią polskiego porządku prawnego 1 marca 1994 r. jako wiążąca Polskę ratyfikowana umowa międzynarodowa. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Tym samym skoro w okresie obowiązującego na terenie całego kraju od 20 marca 2020 r. stanu epidemii ochrona zdrowia i życia obywateli stała się priorytetowym celem działania władz publicznych i stanowiło to podstawę do wprowadzenia możliwości podejmowania uchwał lub wydawania innych aktów prawnych w trybie korespondencyjnym, to takie czynności jak tryb korespondencyjny podejmowania uchwał miały na celu właśnie ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 i mogły być uznane za uzasadnione w zakresie ograniczenia zasady jawności w tej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego, które unieważniało podjętą uchwałę dlatego, że zastosowano tryb korespondencyjnego głosowania, należy w okolicznościach tej sprawy traktować jako niezachowujące zasadę proporcjonalności działanie organu nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną oddalił.

Co do zasady problem jawności obrad organu stanowiącego nie występuje w odniesieniu do sesji hybrydowej, gdzie wykorzystanie narzędzi odpowiednich dla trybu zdalnego odbywa w obecności przewodniczącego rady gminy zasiadającego na sali, w której odbywają się obrady³⁰. Wówczas możliwy jest – choćby wyłącznie potencjalny – wstęp mieszkańców na salę, na której obecni są przewodniczący i część radnych, lub choćby na salę, w której z monitora jest

³⁰ A. Misiejko, *Zdalny tryb...*

transmitowany przebieg sesji (np. wyniki głosowania; zob. art. 18 u.d.i.p.)³¹. Ważne jest, aby w obu przypadkach, tj. sesji w trybie zdalnym i sesji w trybie hybrydowym, jej przebieg był transmitowany i utrwalany zgodnie z art. 20 ust. 1b u.s.g. Określone możliwości zachowania jawności umożliwiają wykorzystanie narzędzi do telekonferencji. Jest możliwa sytuacja, w której mieszkańcy będą mieli możliwość „wstępu” na sesję realizowaną wyłącznie on-line³² (a nawet że osoby pozbawione dostępu do własnego komputera czy choćby smartfona będą mogły być obecne podczas transmisji w siedzibie rady lub poprzez udostępnienie komputera w budynku rady przy zachowaniu niezbędnych środków bezpieczeństwa³³). Organ stanowiący nie może pozbawiać mieszkańców wstępu na sesję, ale konieczne jest uwzględnienie warunków lokalowych³⁴. W przypadku zignorowania tych obostrzeń powstaje ryzyko uznania uchwał podjętych na takiej sesji za nieważne.

Organizacja sesji rady gminy przy wykorzystaniu trybu zdalnego rodzi podstawowy problem, jakim jest umożliwienie niezakłóconego uczestnictwa w sesji tej rady wszystkim radnym. Pod uwagę należy wziąć fakt, że wadliwe zawiadomienie choćby jednego z radnych może być przyczyną istotnego naruszenia prawa³⁵, co jest traktowane jako wada prawna, której skutkiem jest stwierdzenie nieważności podejmowanych uchwał³⁶. Stwierdzenie to odnieść należy do sytuacji, gdzie ze względu na błędy techniczne radnemu zostałyby uniemożliwione uczestnictwo w sesji w trybie zdalnym. W związku z tym przewodniczący rady gminy, który planuje zarządzić odbycie się sesji z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, powinien dołożyć starań do zapewnienia możliwości udziału w sesji tym radnym, którzy nie dysponują odpowiednim sprzętem umożliwiającym uruchomienie i poprawne funkcjonowanie oprogramowania. Może to nastąpić przez udostępnienie komputera w budynku urzędu gminy (co oczywiście w części podważa sens organizowania sesji wyłącznie zdalnie) lub wydanie go radnemu. Jest to szczególnie istotne w tych gminach, w których statut nie przewidywał np. zwoływania sesji z wykorzystaniem elektronicznych

³¹ Zob. A. Jakubowski [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 184–186, art. 11b.

³² *Ibidem*, s. 184–186.

³³ A. Misiejko, *Zdalny tryb...*

³⁴ A. Jakubowski [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 185.

³⁵ Należy przypomnieć, że za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy) uznaje się wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały. Tak WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 8 października 2020 r., sygn. II SA/Rz 824/20, Lex nr 3083530.

³⁶ Zob. w odniesieniu do tej kwestii: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. I SA/Gl 1103/19, Lex nr 2761418; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. II SA/Bk 366/15, Lex nr 1940807; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. VIII SA/Wa 321/13, Lex nr 1352799.

środków porozumiewania się na odległość³⁷. Koszty organizacyjne (w których zasadniczo będą się mieścić zapewnienie lokalu i warunków pozwalających na przeprowadzenie sesji czy przygotowanie materiałów sesyjnych, a w przypadku sesji przeprowadzanych za pomocą środków porozumiewania się na odległość – zapewnienie dostępności do urządzeń pozwalających na komunikację) obciążają budżet gminy³⁸.

Upoważnienie do uchwalenia przez radę gminy w statucie możliwości pracy zdalnej czy hybrydowej wynika wprost z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Oczywiście samo uchwalenie przez radę gminy takiej możliwości musi się odbyć w poszanowaniu jawności życia publicznego i umożliwienia obywatelom wstępu na posiedzenie, które odbywa się w jednym z opisywanych trybów³⁹. Należy jednak wskazać, że to do obywatela należy wybór, czy będzie uczestniczył w posiedzeniu zdalnie, czy też na sali sesyjnej.

Skutki zmian normatywnych reguł funkcjonowania rady gminy wywołane wprowadzeniem u.COVID-19

Sygnalizując następstwa zmian normatywnych reguł funkcjonowania rady gminy wywołanych wprowadzeniem u.COVID-19, wskazać należy, iż związane były one m.in. z możliwością zdalnego odbywania się sesji rady gminy. Z tego punktu widzenia mogą one zostać pogrupowane w zależności od przyjętej perspektywy.

Biorąc pod uwagę aspekty techniczne odbywanych sesji zdalnych, wskazać należy, iż skutki w tym zakresie, szczególnie w początkowej fazie pandemii, dotyczyły dostępności oraz wyposażenia poszczególnych gmin w urządzenia komputerowe, kompatybilności tych urządzeń z programami umożliwiającymi w praktyce odbywanie się sesji zdalnych, a także dostępności, trwałości i wydajności połączeń sieci telekomunikacyjnych, za pomocą których odbywały się sesje w trybie zdalnym.

Ponadto skutki zmian normatywnych reguł odnoszących się do funkcjonowania rady gminy dokonanych w konsekwencji zaistnienia pandemii widoczne były w odniesieniu do czynności materialno-technicznych podejmowanych m.in. przez przewodniczących rad gmin, a odnoszących się np. do ustalania porządku obrad (np. przyjmowanie wniosków klubów radnych, skarg, petycji, wniosków

³⁷ A. Misiejko, *Zdalny tryb...*

³⁸ J. Wilk, *Kto powinien ponieść koszty niezbędne dla organizacji sesji rady gminy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość?*, Lex QA 1593946.

³⁹ K. Kubicka-Żach, *W pandemii sesje rad zdalnie i stacjonarnie, ale jedno i drugie z wątpliwościami*, <https://www.prawo.pl/samorzad/sesje-rad-zdalnie-i-stacjonarnie-w-pandemii,506447.html> (29.08.2022).

o zaopiniowanie innych organów), zwoływania sesji i zawiadamiania radnych (doręczanie zawiadomienia o terminie sesji, projektów uchwał, zwoływanie sesji na wnioski organu wykonawczego).

Skutki zmian z praktycznego punktu widzenia dostrzegane były także w prowadzeniu obrad, bowiem inaczej realizowano porządek obrad, udzielano głosu czy podpisywano uchwały.

Wreszcie konsekwencją wprowadzenia zdalnego trybu sesji rady gminy był inny sposób udziału radnych w sesjach. W szczególności ze względu na zachowanie reżimu sanitarnego udział ten znacząco odbiegał od powszechnie przyjętych wzorców. Radni nie musieli fizycznie, w budynku rady lub innym miejscu, uczestniczyć w tych posiedzeniach. Ponadto wypracowano inny sposób składania wniosków do porządku obrad, zgłaszania głosu w dyskusji, oddawania głosu, składania wniosków formalnych. Co więcej, również ze względu na zachowanie zasad reżimu sanitarnego utrudnione stało się utrzymywanie przez radnych stałej więzi z mieszkańcami, odbywanie posiedzeń klubów radnych czy też udział w posiedzeniach komisji.

Skutki wprowadzenia możliwości zdalnego trybu obrad rady gminy uwiarydociły się również w sposobie podejmowania uchwał przez ten organ. Stało się to widoczne m.in. na przykładzie ustalania oraz kontroli kworum potrzebnego do podjęcia uchwały przy zaistnieniu problemów łączności sieci telekomunikacyjnych, za pomocą których dochodziło do odbywania się sesji, prawidłowego trybu głosowania czy wreszcie ustalenia wyniku głosowania.

Dość istotnym skutkiem, chociażby w kontekście zachowania podstawowych praw wynikających z Konstytucji RP, było zdalne odbywanie się sesji rady gminy przy uwzględnieniu zasady jawności.

W odniesieniu do sygnalizowanego skutku wskazać należy, iż jawność działania rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego ma istotne znaczenie z punktu widzenia mieszkańców danej jednostki, którzy zainteresowani są dostępem do takich obrad. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż w szczególności w początkowej fazie pandemii, gdy jeszcze nie został wypracowany sposób działania w zaistniałej sytuacji, transparentność obrad nie była zapewniona w odpowiednim stopniu. Mieszkańcy nie mieli wstępu na zdalne posiedzenia rady gminy ze względu na ograniczenia techniczne, problemy z łącznością sieci telekomunikacyjnych, zachowanie względów bezpieczeństwa. Następował brak transmisji obrad przy wyborze sesji w trybie korespondencyjnym czy wreszcie nie było dostępnego imiennego wykazu głosowań radnych.

Powyższy katalog skutków odnoszący się do funkcjonowania rady gminy w trakcie pandemii, a szczególnie związany z odbywaniem zdalnych sesji tego organu, nie ma charakteru zamkniętego, można bowiem wymienić jeszcze inne następstwa wynikające z uchwalonych przepisów, lecz ze względu na ramy niniejszego opracowania celem autora było jedynie zasygnalizowanie określonych problemów.

Podsumowanie

Z punktu widzenia jakości prawa administracyjnego negatywnym zjawiskiem jest tworzenie tzw. specustaw, które dla osiągnięcia doraźnego celu omijają podstawowe zasady prawa administracyjnego i wprowadzają uproszczony schemat działania organów administracji publicznej ze szkodą dla praw obywateli⁴⁰. Wprowadzenie art. 15zzx u.COVID-19 było odpowiedzią na oczekiwania konstytucyjnych organów państwa, organizacji pozarządowych oraz obywateli⁴¹. Choć ustawodawca wyraźnie dopuścił zdalny tryb obradowania jako rozwiązanie fakultatywne, to nie rozstrzygnął o wielu pobocznych kwestiach odnoszących się do organizacyjnego aspektu skorzystania z tego uprawnienia. Dlatego też funkcjonowanie rady gminy w rzeczywistości prawnej dopuszczającej możliwość zdalnego trybu obrad było niedoprecyzowane. Taki stan rzeczy zrodził wiele problemów praktycznych, czego skutkiem było m.in. pozbawienie niektórych obywateli prawa wstępu na posiedzenia rad gmin. Choć sam zamysł ustawodawcy polegający na wprowadzeniu możliwości zdalnego odbywania się sesji rady gminy był konieczny ze względu na ochronę zdrowia oraz zachowanie wymogów reżimu sanitarnego, to jednak sposób uregulowania tego trybu nie był do końca przemyślany i dokonany został w odpowiedzi na potrzeby chwili.

Bibliografia

- Agopszowicz A. [w:] *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Warszawa 1999.
- Florczak-Wątor M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.
- Gajewski G., *Głosowanie tajne na sesji zdalnej*, „Serwis Administracyjny Samorządowy” 2021, nr 1.
- Jakubowski A. [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Kubicka-Żach K., *W pandemii sesje rad zdalnie i stacjonarnie, ale jedne i drugie z wątpliwościami*, <https://www.prawo.pl/samorzad/sesje-rad-zdalnie-i-stacjonarnie-w-pandemii,506447.html> (29.08.2022).
- Martysz C. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Misiejko A., *Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego*, Lex/el. 2020.
- Pacholec S., Solka P., *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5.
- Słownik języka polskiego*, t. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1978–1981.
- Wilk J., *Czy w związku z obecną sytuacją epidemiczną możliwe jest przeprowadzenie sesji rady gminy zdalnie, jeżeli w statucie nie uregulowano takiego trybu obradowania?*, Lex QA 1680924.
- Wilk J., *Kto powinien ponieść koszty niezbędne dla organizacji sesji rady gminy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość?*, Lex QA 1593946.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

⁴⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 76.

⁴¹ S. Pacholec, P. Solka, *Realizacja konstytucyjnego...*, s. 71.

Streszczenie

Mając na uwadze tempo rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-19 na skalę światową, sytuacja związana z zakażeniami tym wirusem wywołała nieoczekiwane zmiany w codziennym życiu społecznym. Zmiany te nie ominęły również działalności administracji publicznej. Celem artykułu jest przedstawienie funkcjonowania rady gminy w czasie pandemii COVID-19, w szczególności odnosząc się do sesyjnych posiedzeń tego organu przez pryzmat wprowadzenia możliwości zdalnego trybu posiedzeń. W artykule w pierwszej kolejności przedstawiono normatywne wzorce (zarówno konstytucyjne, jak i ustawowe) funkcjonowania rady gminy jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, następnie analizie poddano zmiany tego wzorca dokonane ustawą 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, z uwzględnieniem praktycznych problemów wynikających z dokonanych zmian, a także ukazano skutki dokonanych zmian. Artykuł zwięźczo konkluzją, iż choć zamysł ustawodawcy polegający na wprowadzeniu możliwości zdalnego odbywania się sesji rady gminy był konieczny ze względu na ochronę zdrowia oraz zachowanie wymogów reżimu sanitarnego, to jednak sposób uregulowania tego trybu nie był do końca przemyślany i dokonany w odpowiedzi na potrzeby chwili.

Słowa kluczowe: funkcjonowanie, rada gminy, pandemia COVID-19, organ stanowiący

FUNCTIONING OF THE MUNICIPAL COUNCIL DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Summary

Considering the rate of spread of the SARS-CoV-19 virus on a global scale, the situation is related with infections with this virus caused unexpected changes in everyday social life. These changes also affected the activities of public administration. The aim of the article is to present the functioning of the commune council during the COVID-19 pandemic, in particular referring to the session meetings of this body through the prism of introducing the possibility of a remote mode of meetings. The article first presents the normative patterns (both constitutional and statutory) of the functioning of the commune council as a body constituting a local government unit, then the changes to this pattern were analyzed, made by the Act of 2 March 2020 on special solutions related to prevention and counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and emergencies caused by them, taking into account the practical problems resulting from the changes made, and the effects of the changes made were shown. The article concluded with the conclusion that although the legislator's idea of introducing the possibility of remote holding of a session of the commune council was necessary, due to health protection and maintaining the requirements of the sanitary regime, the way of regulating this procedure was not fully thought out and made to the needs of the moment.

Keywords: functioning, municipal council, COVID-19 pandemic, decision-making authority