


*Bartosz Wilk** <https://orcid.org/0000-0002-8073-9061>

DYLEMATY ZDALNEGO OBRADOWANIA PRZEZ ORGANY STANOWIĄCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PERSPEKTYWIE POSTPANDEMICZNEJ¹

Streszczenie. Zdalny tryb obradowania przez jednostki samorządu terytorialnego został wprowadzony w 2020 r. w związku z pandemią COVID-19. Możliwość zdalnego obradowania służyła zarówno ochronie zdrowia publicznego, jak i zapewnieniu możliwości sprawnego działania przez organy stanowiące. Celem niniejszego tekstu jest zidentyfikowanie dylematów regulacyjnych, z którymi zmierzyć musiałby się ustawodawca, jeśli zdalne obradowanie miało zostać uregulowane w systemie prawnym w perspektywie postpandemicznej. Analizie poddano wybrane problemy prawne i praktyczne, które wiązały się z funkcjonowaniem zdalnego obradowania w latach 2020–2022. Krytycznie oceniono zarówno wprowadzenie możliwości korespondencyjnego podejmowania uchwał przez organy stanowiące, jak i zasadność przyjęcia takiego rozwiązania w perspektywie postpandemicznej.

Słowa kluczowe: zdalny tryb obradowania, samorząd terytorialny, zdrowie publiczne, jawność, korespondencyjne podejmowanie uchwał

DILEMMAS OF REMOTE MEETINGS OF COUNCILS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE POST-PANDEMIC PERSPECTIVE

Abstract. Remote meetings of local government units were introduced in 2020 due to the COVID-19 pandemic. The possibility of remote meetings served both to protect public health and to ensure that the decision-making body could act efficiently. The purpose of this text is to identify the regulatory dilemmas that the legislator would have to face if the possibility of remote meetings were to be regulated in the legal system in the post-pandemic perspective. Selected legal and practical problems related to the functioning of remote meetings in 2020–2022 were analysed. Both the introduction of the possibility of adopting resolutions by correspondence by decision-making bodies and the legitimacy of adopting such a solution in the post-pandemic perspective were critically assessed.

Keywords: remote meetings, local government, public health, transparency, adoption of resolutions by correspondence

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, b.wilk@wpia.uw.edu.pl

¹ Niniejszy tekst dotyczy stanu prawnego aktualnego na 4 grudnia 2022 r.

1. WPROWADZENIE

Już na początku pandemii COVID-19 w 2020 r. wprowadzono regulacje prawne, umożliwiające zdalne obradowanie (w tym podejmowanie uchwał) przez organy stanowiącej jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Zapewnienie możliwości zdalnego obradowania związane było z dostrzeżeniem, że wykorzystywanie środków porozumiewania się na odległość służy ochronie zdrowia zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i kolektywnym. Stacjonarne obradowanie przez ciała kolegialne stanowi naturalną sposobność do transmisji chorób zakaźnych (w tym wirusów). Zarazem, zakażenie chorobą zakaźną może skutkować, z uwagi na ograniczenia prawne, możliwością brania udziału w pracach organu przez osobę podlegającą izolacji lub kwarantannie. Choć możliwość zdalnego trybu obradowania przez JST powiązano z przesłanką obowiązywania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, to nie wykluczone, że doświadczenie pandemii zwiększy świadomość prawodawcy co do konieczności uelastyczenia systemu prawnego na wypadek nieprzewidzianych zjawisk, do których przed początkiem 2020 r. należała pandemia wirusa¹.

Z tychże względów, celem niniejszego opracowania jest identyfikacja dylematów prawnych, z którymi musiałby się zmierzyć ustawodawca w przypadku uznania, że zasadne jest zapewnienie ram prawnych, umożliwiających zdalne obradowanie przez organy stanowiące JST także po zakończeniu pandemii COVID-19.

W prowadzonych rozważaniach została wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna, charakterystyczna dla badań z zakresu nauk prawnych. Przeprowadzona analiza zmierzała bowiem do ustalenia stanu normatywnego, odnoszącego się do możliwości zdalnego obradowania przez organy stanowiące JST. Analizie poddano zarówno treść obowiązujących przepisów prawnych (w celu zdekodowania z nich norm prawnych), jak również wypowiedzi doktryny i orzecznictwa sądowego, odnoszące się do analizowanego zagadnienia. Na tym tle poczyniono uwagi o praktyce stosowania obowiązującego prawa oraz o dokonywanej w praktyce interpretacji przepisów. W finalnej części tekstu zidentyfikowano zaś dylematy regulacyjne, mające istotne znaczenie w perspektywie postpandemicznej.

Zdalne obradowanie stanowi zagadnienie, które odnosi się nie tylko do organów stanowiących JST, ale w istocie także do wszystkich innych kolegialnych gremiów. Niniejsze opracowanie koncentruje się jednak na organach stanowiących JST z kilku względów. Pierwszym z nich jest szczególnie istotna rola tych

¹ Przykładem wpływu regulacji pandemicznych na trwalsze zmiany w określonym obszarze prawa jest procedowana obecnie nowelizacja Kodeksu pracy, zakładająca m.in. wprowadzenie regulacji w zakresie pracy zdalnej, niezależnych od obowiązywania w państwie stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego (ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw). W uzasadnieniu projektu ww. ustawy wskazano, że podczas pandemii COVID-19 i wskutek rozpowszechnienia stosowania pracy zdalnej obydwie strony stosunku pracy zaczęły dostrzegać zalety tej formy współpracy.

organów na poziomie lokalnym, jako organów stanowiących i kontrolnych, w tym kompetentnych do przyjmowania prawa powszechnie obowiązującego. Po drugie, funkcjonowanie organów stanowiących JST, jako kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, podlega szczególnej regulacji konstytucyjnej. Mianowicie, w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP² zagwarantowano obywatelom prawo wstępu na posiedzenia tychże organów, wraz z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (zob. Ważny, Szlachetko 2015). Ten komponent konstytucyjnego prawa do informacji publicznej sprawia, że zdalne obradowanie nie wiąże się tylko z organizacyjnymi kwestiami funkcjonowania organów, ale samo obradowanie oddziałuje na sytuację prawną jednostek uprawnionych do uczestniczenia w posiedzeniach tychże organów.

Niniejszy tekst koncentruje się na organie stanowiącym gminy. Niemniej jednak, przedstawione rozważania zachowają adekwatność względem samorządu powiatowego i województwa. Rozważania można odnieść odpowiednio także do kolegialnych organów wewnętrznych organów stanowiących JST (zwłaszcza – do komisji rady lub sejmiku).

2. PRAWNE WĄTPLIWOŚCI DOPUSZCZALNOŚCI ZDALNEGO OBRADOWANIA

Ustawa o samorządzie gminnym³ ani nie zawierała regulacji dotyczących zdalnego obradowania, ani też regulacji, które w sposób niebudzący wątpliwości przesądzałyby, że posiedzenia organu stanowiącego JST mogą się odbywać jedynie stacjonarnie, tj. bez wykorzystywania środków elektronicznych lub środków porozumiewania się na odległość.

Przepis art. 14 ust. 1 USG stanowi o tym, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Fragment przepisu, stanowiący o „obecności” jest rozumiany jako konieczność fizycznego spotkania się w celu prowadzenia obrad organu stanowiącego (Czerw 2022a). W innych opracowaniach rozważano zagadnienie „miejsca” sesji, jednakże rozważania te opierały się na przyjęciu, że przedmiotem analizy jest obradowanie stacjonarne (Piecha 2018)⁴. Z kolei art. 20 ust. 1 USG stanowi o tym, że rada gminy „obraduje na sesjach”. W oparciu o przywołane regulacje wyrażany był w doktrynie pogląd, że „uczestnictwo radnych w sesji rady gminy polega na ich

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.).

⁴ Ten sam autor zajął następnie stanowisko, w obliczu pandemii COVID-19, że „tryb zdalnego prowadzenia sesji oraz komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest dopuszczalny na gruncie obecnych rozwiązań normatywnych” („Koronawirus: sesje rad i sejmików mogą odbywać się zdalnie”. *Rzeczpospolita* z 31 marca 2020 r., 76(11622)).

fizycznej obecności w miejscu, w którym odbywa się sesja rady gminy” (Czerw 2022a). Z tego względu obecne są poglądy, że nawet uregulowania kwestii zdalnego obradowania w statucie JST, bez odpowiedniej podstawy ustawowej, nie byłoby wystarczające (zob. Ziemski, Kielbus 2022).

U zarania pandemii COVID-19 możliwość zdalnego obradowania budziła wątpliwości także praktyczne. Niektóre z organów nadzoru, np. Wojewoda Zachodniopomorski, w komunikacie opublikowanym 20 marca 2020 r. (tj. przed datą interwencji prawodawczej, która zostanie omówiona w dalszej części rozważań) zajął stanowisko, że „nie ma przeszkód, by radni podejmowali decyzje w postaci aktów prawa miejscowego z wykorzystaniem elektronicznego systemu umożliwiającego zdalne podejmowanie uchwał”. Organ nadzoru zapewnił przy tym, że „uchwały podjęte zgodnie z regulacjami ustawowymi i statutowymi, niezawierające postanowień sprzecznych z prawem, przyjęte na sesji zwołanej przy wykorzystaniu elektronicznego systemu, nie będą kwestionowane w trybie nadzoru”⁵. Argument prawny za takim stanowiskiem mogłoby stanowić odwołanie się do kompetencji przewodniczącego rady, jako osoby właściwej do organizowania prac rady (w tym do określania szczegółowych aspektów obradowania), stosownie do art. 19 ust. 1 USG. Należy przy tym podkreślić, że takiego stanowiska w praktyce nie podzielali m.in. inni wojewodowie (Krzysztofowicz 2020; autor przywołał stanowisko Wojewody Lubuskiego).

3. WPROWADZENIE PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH DOTYCZĄCYCH ZDALNEGO TRYBU OBRADOWANIA

W celu usunięcia wątpliwości prawnych, dotyczących możliwości zdalnego obradowania przez organy stanowiące JST, ustawodawca zdecydował się na interwencję prawodawczą. Omawianą kwestię uregulował przepis art. 15zxx, wprowadzony do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶ (dalej: *specustawa covidowa*). Przepis art. 15zxx został wprowadzony na mocy nowelizacji⁷ i zaczął obowiązywać od 31 marca 2020 r.

Przywołany przepis określił, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące JST oraz działające

⁵ Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie.

⁶ Ustawa 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. z 2022 r., poz. 374 ze zm.).

⁷ Ustawa 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. z 2020 r., poz. 568).

kolegialnie organy: wykonawcze w JST, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych JST 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 (art. 15zzx ust. 1 specustawy covidowej). Wprowadzono przy tym definicję nawiasową „zdalnego trybu obradowania”.

W kontekście dalszych rozważań podkreślenia wymaga kilka spostrzeżeń, odnoszących się do treści art. 15zzx specustawy covidowej. Po pierwsze, przywołany przepis znajdzie zastosowanie tak długo, jak obowiązuje stan epidemii albo stan zagrożenia epidemicznego. Po drugie, obejmuje on zasadniczo dwie formy „zdalnego trybu obradowania”. Po drugie, obejmuje on zdalne obradowanie *sensu stricte*, czyli możliwość zwoływania o odbywania posiedzeń (niezależnie od przyjętej nazwy tychże posiedzeń, np. „sesji”), w tym możliwość podejmowania rozstrzygnięć, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość. Po trzecie, przepis ten obejmuje możliwość podejmowania rozstrzygnięć korespondencyjnie. W końcu, po czwarte, art. 15zzx ust. 1 specustawy covidowej wprowadził możliwość skorzystania ze zdalnego trybu obradowania, nie wprowadzając obowiązku korzystania z tej możliwości.

Wprowadzenie powyższego przepisu, z jednej strony, ograniczyło wątpliwości prawne co do możliwości obradowania przez organy stanowiące przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość. Jednakże, z drugiej strony, przyjęcie takiej zmiany w istotny sposób usztywniło system prawny, bowiem o ile przed wprowadzeniem art. 15zzx ust. 1 specustawy covidowej można było podjąć próbę poszukania, w drodze wykładni prawa, normy prawnej przyznającej kompetencje do obradowania w sposób zdalny (zob. Józwiak 2020, 35), o tyle takie podejście interpretacyjne jest w istocie niemożliwe po przyjęciu regulacji szczególnej. W jednej ze spraw NSA oceniał legalność przyjęcia w statucie gminy przepisów umożliwiających zdalne obradowanie. Zakwestionowano taką możliwość, wskazując przy tym, że „gdyby przed wejściem w życie art. 15zzx ust. 1 ustawy COVID-19 obradowanie zdalne było możliwe tylko na podstawie regulacji statutowych, to przynajmniej w omawianym zakresie ingerencja ustawodawcza byłaby zbędna” (wyrok NSA z dnia 14 października 2021 r., III OSK 3979/21).

4. PROBLEMATYKA KORESPONDENCYJNEGO TRYBU PODEJMOWANIA UCHWAŁ

Na odrębne omówienie zasługuje kwestia korespondencyjnego trybu podejmowania uchwał, który został uregulowany w art. 15zzx ust. 1 *in fine* specustawy covidowej. Ani w tym przepisie, ani w innej regulacji specustawy covidowej,

nie wprowadzono bezpośredniego wyłączenia możliwości korespondencyjnego podejmowania uchwał przez organy stanowiące JST. Niemniej jednak, przyjęte rozwiązanie budziło zasadnicze wątpliwości w odniesieniu do możliwości zastosowania do obrad organów stanowiących JST.

W początkowym okresie stosowania tych regulacji obecne były stanowiska organów nadzoru, że

przeprowadzenie obrad korespondencyjnych powinno być zastrzeżone dla działających kolegialnie organów wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego, w regionalnych izbach obrachunkowych czy samorządowych kolegiach odwoławczych. Natomiast w przypadku organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (...) należałoby zastosować rozwiązanie umożliwiające odbycie posiedzenia z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość.

Wskazano dalej, że tryb korespondencyjny i obradowanie z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość „to dwa dopuszczalne tryby, które zdaniem organu nadzoru nie mogą być stosowane dowolnie przez organy wymienione w tym przepisie, a w szczególności tryb korespondencyjny nie powinien być stosowany przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego” (rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.546.2020 Wojewody Śląskiego z dnia 5 czerwca 2020 r., Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r., poz. 4610). Takie stanowisko wynika z przyjęcia, że przepis art. 15zxx specustawy covidowej nie wyłącza obowiązku stosowania przepisów zapewniających jawność działania organów JST, jak również nie wyłącza zastosowania art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. W przywołanym rozstrzygnięciu nadzorczym podkreślono bowiem, że w konsekwencji korespondencyjnego trybu podejmowania uchwał mieszkańcy pozbawieni są „możliwości wypowiedzania się, zadawania pytań czy też zaznajomienia się ze stanowiskiem poszczególnych radnych”.

Następnie sądy administracyjne zajmowały stanowisko, że omawiany przepis art. 15zxx specustawy covidowej nie wyłącza regulacji nakazującej organowi stanowiącemu obradowania podczas sesji, w związku z czym podliczenie głosów radnych, oddanych korespondencyjnie, przed sesją, narusza prawo (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 lipca 2021 r., III SA/Gd 75/21). Tym samym nie zakwestionowano samej możliwości podejmowania przez organ stanowiących uchwał w trybie korespondencyjnym, jednakże przyjęto, że ustalenie wyników takiego głosowania powinno nastąpić w ramach sesji. To podejście prowadzi do wątpliwości natury organizacyjnej – skoro podjęcie uchwały korespondencyjnie wiąże się z koniecznością organizacji sesji, to taki sam skutek zapewni zwołanie i przeprowadzenie sesji w trybie on-line. Prowadzić to może do konstatacji, że ograniczenie jawności w wyniku zastosowania trybu korespondencyjnego nie spełnia wymogu konieczności i proporcjonalności w aspekcie ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej.

Istotne znaczenie ma przy tym wyrok NSA, który potwierdził, że negowanie możliwości podejmowania przez radę uchwał w trybie korespondencyjnym „stanowi wykładnię *contra legem*” z uwagi na jasne brzmienie art. 15zzx specustawy covidowej. Odnosząc się do zarzutów nieuprawnionego ograniczenia zasady jawności, NSA wskazał, że regulacja art. 15zzx ww. ustawy

znajduje umocowanie konstytucyjne i dopóki ustawa ta nie została 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. 15zzx ustawy antycovidowej. (wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2021 r., III OSK 4189/21)

Niezależnie od zaakceptowania przez sądy administracyjne możliwości podejmowania przez organy stanowiące JST uchwał w trybie korespondencyjnym, ta forma działania prowadzi do zasadniczych wątpliwości (zob. Pacholec, Solka 2022, s. 73), w tym zwłaszcza w zakresie standardów dobrego rządzenia i przejrzystości. Podczas korespondencyjnego podejmowania uchwał w naturalny sposób ograniczona jest możliwość prowadzenia dyskusji, pracy nad projektami, a także – zagwarantowane w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo obywateli wstępu na posiedzenie takiego organu. Wyłączony jest zatem ten aspekt możliwości sprawowania kontroli społecznej, który polega na możliwości obecności obywateli na etapie wypracowywania stanowiska przez organy władzy publicznej.

5. KOMPETENCJA DO WYKORZYSTANIA ZDALNEGO TRYBU OBRADOWANIA

W świetle powyższych rozważań, kluczowym zagadnieniem pozostaje określenie, komu przysługuje możliwość decydowania o formie obradowania. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 15zzx ust. 2 specustawy covidowej, obradowanie w zdalnym trybie zarządzał przewodniczący JST. Ustawodawca nie wprowadził kryteriów tejże oceny, poprzestając na przyjęciu przesłanek, że zdalny tryb obradowania może zostać wykorzystany jedynie w przypadku obowiązywania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Ta sytuacja nieuchronnie prowadziła do rozbieżności praktycznych oraz wyzwań praktycznych. Niektóre z organów stanowiących JST korzystały z tej kompetencji wyjątkowo, inne zaś znacznie częściej wykorzystywały możliwość zdalnego obradowania podczas pandemii COVID-19 od tradycyjnej formy obradowania.

W praktyce samorządowej pojawiło się ryzyko nierównego traktowania radnych przez przewodniczącego (Wilk 2022, 16–17). Z uwagi na brak w art. 15zzx ust. 2 specustawy covidowej przesłanek innych od obowiązywaniu stanu epidemii (lub zagrożenia epidemicznego), przewodniczący rady mógł być bardziej przychylny do organizowania zdalnych obrad wówczas, gdy na taką potrzebę wskazał radni wchodzący w skład rządzącej w radzie większości, ale już mógł nie

korzystać z kompetencji w przypadku oczekiwań ze strony tzw. radnych opozycyjnych. Skutkiem tego mogłaby się okazać nieobecność podczas sesji tych radnych, którzy nie mogli liczyć na przychylność przewodniczącego w zakresie postulowanego obradowania on-line.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021 r. (II SA/OI 207/21) dotyczył sprawy, w której sesja rady została zorganizowana w sposób tradycyjny (co potwierdzała m.in. treść zawiadomienia radnych o zarządzanej sesji). Jednakże, dwoje radnych poinformowało pozostałych radnych o niemożności uczestniczenia w sesji w wyznaczonym miejscu, w związku z czym zwrócili się do przewodniczącego o umożliwienie połączenia się za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Przewodniczący, nie zmieniając trybu obradowania (nie podjął decyzji o ponownym zwołaniu sesji rady), dopuścił kilkoro radnych do udziału w sesji. Co istotne, w sesji nie uczestniczyło kilkoro radnych, którzy jednak nie zwrócili się wcześniej o możliwość udziału w sposób zdalny. Jedną z uchwał, podjętą na powyżej opisanej sesji, wojewoda zaskarżył do sądu administracyjnego, argumentując, że w przedmiotowej sprawie zawiadomienie o zwołaniu sesji nie przewidywało zdalnej formy obradowania. Podkreślił także wybiórcze dopuszczenie do zdalnego udziału w sesji tylko części radnych nieobecnych fizycznie na miejscu.

WSA w Olsztynie, choć skargę uwzględnił z innych powodów, to nie podzielił argumentu o naruszeniu prawa wskutek dopuszczenia do udziału radnych w sesji, zwołanej jako stacjonarna. Uznał bowiem, że skoro ci radni, którzy byli nieobecni na sesji, nie poinformowali przewodniczącego o nieobecności, to nie można przyjąć, że uniemożliwiono im udział zdalny w sesji. Olsztyński sąd uznał w konsekwencji, że nie doszło do „naruszenia równości wykonywania mandatu przez radnych”.

Choć omówione rozstrzygnięcie WSA w Olsztynie może budzić wątpliwości co do prawidłowości, poruszona sprawa ilustruje problem sytuacji prawnej tzw. radnych mniejszościowych, którzy nie mogą wpłynąć – choćby pośrednio – na sposób działania przewodniczącego rady. Problem ten nabierał na znaczeniu zwłaszcza w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, gdy ograniczano kolejne restrykcje pandemiczne w związku z istotnie malejącą transmisją COVID-19 w społeczeństwie.

Jednakże, ustawodawca znowelizował art. 15zxx ust. 2 specustawy covidowej. Na mocy ustawy nowelizującej⁸, od 10 listopada 2022 r. przepis art. 15zxx ust. 2 specustawy covidowej stanowił o tym, że „o zdalnym trybie obradowania decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo inny organ działający kolegalnie, w głosowaniu jawnym”.

⁸ Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2022 r., poz. 2185).

Przywołana nowelizacja art. 15zxx ust. 2 została zaproponowana, w formie poprawki, podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji, które odbyło się 15 września 2022 r. Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej wskazał, że „ta poprawka jest idąca w takim kierunku demokratyzującym” (Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji (nr 6) z 15 września 2022 r., s. 8). Choć przyjęty przez Sejm RP przepis nowelizujący art. 15zxx ust. 2 spotkał się z dezaprobatą Senatu RP, który zaproponował usunięcie przepisu nowelizującego, to poprawka Senatu RP została odrzucona przez Sejm RP, zaś omówiony przepis wszedł w życie.

Treść znowelizowanego art. 15zxx ust. 2 specustawy covidowej prowadzi do nieuchronnych wątpliwości interpretacyjnych. Skoro, po nowelizacji, o zdalnym trybie obradowania ma głosować organ stanowiący *in pleno*, to w jakiej formie ma to uczynić? Może takie rozstrzygnięcie podjąć na wcześniejszej sesji, zorganizowanej w sposób tradycyjny, jednakże to rozwiązanie nie pozwala na wykorzystywanie zdalnego trybu obradowania w przypadkach nagłych, wymagających zmiany trybu procesowania. Inną z możliwości jest podjęcie tego rozstrzygnięcia w trybie korespondencyjnym, jednakże funkcjonowanie tego trybu, jak wskazano w ramach dotychczasowych rozważań, budzi istotne wątpliwości.

6. WNIOSKI

Brak możliwości odbywania sesji organu stanowiącego JST przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość może utrudniać sprawne funkcjonowanie organów JST (zob. Podgórska-Rykała 2021, 12), zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, do których należała niespodziewana pandemia COVID-19. Z tego względu formułowane są opinie o konieczności rozpoczęcia debaty nad wprowadzeniem do systemu prawnego gwarancji umożliwiających zdalne obradowanie nie tylko w czasie pandemii (Czerw 2022b). Takie rozwiązanie – w świetle przeprowadzonych rozważań – będzie wymagało przyjęcia wyraźnej podstawy prawnej, choćby normy upoważniającej organ stanowiący JST do określenia w statucie jednostki przesłanek i trybu zarządzania obrad w formie zdalnej.

Prawodawca powinien rozważyć wówczas przesłanki zarządzania zdalnego trybu obradowania. W przypadku art. 15zxx ust. 1 specustawy covidowej, przesłanką do możliwości zastosowania tego trybu było obowiązywanie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Przesłanką do zdalnego obradowania mogą stać się inne niż zagrożenia dla zdrowia w związku z pandemią, wyjątkowe okoliczności. Jednakże, wprowadzenie na poziomie ogólnej przesłanki możliwości zdalnego obradowania np. w „wyjątkowych okolicznościach” stwarza ryzyko do ingerowania przez organy nadzoru w działalność JST i kwestionowanie owej „wyjątkowości” w określonym stanie faktycznym. Z tychże względów ustawodawca powinien zrezygnować z wykorzystania konstrukcji klauzul generalnych

i przyjęć jedno z dwóch podejść regulacyjnych: albo określić w sposób precyzyjny przesłanki zdalnego obradowania w perspektywie postpandemicznej, albo pozostawić tę kwestię do określenia w statucie JST.

Jednakże, w związku z wątpliwościami dotyczącymi podejmowania uchwał w trybie korespondencyjnym, ta forma obradowania nie powinna zostać przewidziana w potencjalnych, nowych regulacjach. Jak wskazano w toku rozważań, podejmowanie uchwał w trybie korespondencyjnym prowadzi nieuchronnie nie tylko do ograniczenia jawności działania organów JST, prawa podmiotowego obywatela do wstępu na posiedzenia rady gminy (w tym aspekcie, który umożliwi społeczną kontrolę na etapie wypracowywania stanowiska organu stanowiącego), ale także do obniżenia standardu demokratycznego sposobu podejmowania decyzji.

Jednym z istotniejszych wyzwań regulacyjnych pozostaje uregulowanie trybu zarządzania o obradowaniu w sposób zdalny. Do zmiany modelu decydowania o zdalnych obradach doszło w trakcie obowiązywania specustawy covidowej. Wyzwaniem regulacyjnym będzie zatem, z jednej strony, zapewnienie sprawności działania organów JST (tej zaś przeczy podejmowanie rozstrzygnięcia o zdalnym obradowaniu *in pleno*) oraz zagwarantowanie interesów tzw. radnych mniejszościowych. Regulacje dotyczące zdalnego obradowania mogą bowiem przewidywać np. uprawnienie radnego do dopuszczenia do udziału w sesji rady w sposób zdalny (analogicznie jak ma to miejsce obecnie w przypadku udziału stron w posiedzeniach sądowych), choć sama sesja zostanie zwołana w trybie stacjonarnym. Jednakże, określenie modelu regulacyjnego wymaga pogłębionych analiz w tej mierze, zwłaszcza pod kątem diagnozy ryzyk.

Finalnie zostanie wskazany jeszcze jeden dylemat, choć – z uwagi na zakres przeprowadzonych rozważań – jest to uwaga jedynie na marginesie. Mianowicie, wprowadzeniu do systemu prawnego możliwości zdalnego obradowania przez organ stanowiący JST w perspektywie postpandemicznej powinna towarzyszyć refleksja ustawodawcy co do współczesnego modelu wykonywania mandatu radnego. Prawo wybieralności do organu stanowiącego JST jest związane z wymogiem stałego zamieszkiwania na obszarze określonej JST⁹. Zdalne obradowanie, które na trwałe zostałyby wprowadzone do systemu prawnego, umożliwiłoby wykonywanie mandatu osobie, która często przebywa poza jednostką, w której sprawuje mandat (w związku z np. okresową pracą za granicą). Stanowiłoby to zwiększenie dostępności mandatu radnego dla potencjalnych zainteresowanych pełnieniem tych funkcji, ale zarazem stanowiłoby asumpt do kreacji instytucji „e-radnego”.

⁹ Art. 11 § 1 pkt 5 w zw. z art. 10 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

BIBLIOGRAFIA

- Czerw, Jarosław. 2022a. W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. Paweł Chmielnicki. Warszawa: LEX/el.
- Czerw, Jarosław. 2022b. „Zmiany w zakresie funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w związku z epidemią COVID-19 w Polsce – wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*”. W *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*. Red. Maciej Kruś, Lucyna Staniszevska, Marek Szewczyk. Warszawa: LEX/el.
- Jóźwiak, Piotr. 2020. „O prawnych możliwościach przeprowadzenia sesji rady gminy w trybie zdalnym”. *Samorząd Terytorialny* 6, 35.
- „Koronawirus: sesje rad i sejmików mogą odbywać się zdalnie”. *Rzeczpospolita* z 31 marca 2020 r., nr 76(11622).
- Krzysztofowicz, Dominik. 2020. „Sesja rady zdalnie: możliwa, czy nie?” <https://wspolnota.org.pl/news/sesja-rady-zdalnie-mozliwa-czy-nie> (dostęp: 3.12.2022).
- Pacholec, Sara. Solka, Piotr. 2022. „Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii”. *Samorząd Terytorialny* 5, 73.
- Piecha, Jacek. 2018. W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski. Warszawa: Legalis/el.
- Podgórska-Rykała, Joanna. 2021. „Sesje online – nie taka prosta sprawa, ekspertyza Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej”. Warszawa. https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/Podgorska-komentarz.pdf (dostęp: 4.12.2022).
- Ważny, Karol. Szlachetko, Jakub H. 2015. „Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”. W *Jawność w samorządzie terytorialnym*. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: LEX/el.
- Wilk, Bartosz. 2022. „Zdalny udział radnych w sesji stacjonarnej – złoty środek czy naruszenie prawa?”. *Kurier Prawny* (stały dodatek do *Pisma Samorządu Terytorialnego WSPÓLNOTA*) 20(1364): 15–17.
- Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie. <https://www.szczecin.uw.gov.pl/?type=article&action=view&id=11867> (dostęp: 3.12.2022).
- Ziemski, Krystian M. Kiełbus, Maciej. 2021. „Zasada jawności działania organów stanowiących JST w świetle regulacji COVID-19”. W *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*. Red. Katarzyna Małysa-Sulińska, Mirosław Stec. Warszawa: LEX/el.

Inne

- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk sejmowy nr 265, Sejm RP IX kadencji).
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji (nr 6) z 15 września 2022 r. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/BEFE91D9335D0F41C12588CA0046BDF4/%24File/0298609.pdf> (dostęp: 3.12.2022).