

Cytowanie

CHICAGO: J. Jagoda, *Wymóg ustawowego charakteru ograniczenia zasady jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 169–180, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.12>

APA: Jagoda, J. (2023), *Wymóg ustawowego charakteru ograniczenia zasady jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2, s. 169–180, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.02.12>

Joanna Jagoda

ORCID ID: 0000-0001-5740-1815

Uniwersytet Śląski w Katowicach

E-mail: joanna.jagoda@us.edu.pl

Wymóg ustawowego charakteru ograniczenia zasady jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Słowa kluczowe: organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ograniczenia jawności, sesja zdalna, statut gminy

Keywords: municipal charter, constitutive bodies of local government units, disclosure restrictions, remote session

Streszczenie

Artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na występujący w praktyce problem wprowadzania do statutów gmin przepisów ograniczających jawność działania organów stanowiących, bez upoważnienia wynikającego z ustawy. Przepis art. 15zxx ust. 1 ustawy antyepidemicznej uprawnia organy kolegialne jednostek samorządu terytorialnego do odbywania obrad i sesji w trybie zdalnym jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii związanych z przeciwdziałaniem chorobie COVID-19 i stanowi w tym względzie samodzielną podstawę prawną. Nie można zatem wprowadzać tego przepisu do statutów jednostek samorządu terytorialnego poprzez rozszerze-

nie możliwości organizacji sesji zdalnej na wypadek wystąpienia w przyszłości innych stanów epidemii bądź zagrożenia życia lub zdrowia radnych.

Abstract

Requirement of the Statutory Nature of Limiting the Principle of Openness of Action of the Bodies Constituting Local Government Units

The article aims to draw attention to the practical problem of introducing into the statutes of communes provisions limiting the transparency of the activities of decision-making bodies, without the authorization resulting from the act. The provision of art. 15zxx sec. 1 of the Anti-Covid Act entitles collective bodies of local government units to hold meetings and sessions remotely only during the state of epidemic emergency or the state of epidemic related to counteracting COVID-19 disease and constitutes an independent legal basis in this regard. Therefore, this provision cannot be introduced into the statutes of local government units by extending the possibility of organizing a remote session in the event of other epidemic states or a threat to the life or health of councilors in the future.

✱

I.

Jawność funkcjonowania kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów gwarantuje art. 61 ust. 2 Konstytucji RP¹, dopuszczając 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). Zasada jawności wynika także wprost z przepisu art. 11b ustawy o samorządzie gminnym², zgodnie z którym „działalność organów gminy jest jawna”, a „ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw” (ust. 1). W ustępie drugim tego przepisu wskazano przy tym wy-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 ze zm.), dalej „u.s.g.”

rażnie, że „jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia komisji”. Podobne regulacje obowiązują w odniesieniu do samorządu powiatowego (art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym³) oraz samorządu wojewódzkiego (art. 15a ustawy o samorządzie województwa)⁴.

Wskazane powyżej przepisy Konstytucji RP oraz przepisy ustaw ustrojowych formułują zasadę jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie są upoważnione ani do wprowadzania na mocy przepisów prawa miejscowego rozwiązań ograniczających jawność zewnętrzną obrad, ani do ograniczania możliwości udziału w nich w praktyce stosowania obowiązujących przepisów.

Tymczasem w związku z wejściem w życie przepisu art. 15zzx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19⁵ pojawiła się praktyka wprowadzania tego przepisu do statutów jednostek samorządu terytorialnego z jednoczesnym przekroczeniem upoważnienia ustawowego poprzez rozszerzenie możliwości organizacji sesji zdalnej na wypadek wystąpienia w przyszłości innych stanów epidemii lub zagrożenia życia lub zdrowia radnych⁶. Powstaje zatem pytanie, jak

³ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022 poz. 1526), dalej „u.s.p.”

⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2022 poz. 2094), dalej „u.s.w.”. Zob. na ten temat np. J. Korczak, *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 5, s. 82; D. Fleszer, *Zakres jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4, s. 33–48; A. Hyżorek, *W sprawie transmitowania i utrwalania przebiegu obrad komisji rady gminy. Uwagi w świetle konstytucyjnej zasady jawności działania instytucji publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 6, s. 73–85.

⁵ Ustawa z 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. 2021 poz. 2095 ze zm.), dalej „ustawa antycovidowa”. Przepis art. 15zzx został dodany przez art. 1 pkt 14 ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568), zmieniającej niniejszą ustawę 31 marca 2020 r.

⁶ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 30 kwietnia 2020 r., nr sprawy: NPII.4131.1.420.2020; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 30 kwietnia 2020 r., nr sprawy: NK-N.4131.151.6.2020.MC2; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 29 kwietnia 2020 r., nr sprawy: NPII.4131.1.421.2020; rozstrzygnięcie nadzorcze

należy interpretować przepis art. 15zzx ustawy antycovidowej oraz czy dopuszczalne jest wprowadzanie zmian statutów jednostek samorządu terytorialnego przewidujących możliwość prowadzenia obrad w trybie zdalnym w okolicznościach wykraczających poza upoważnienie zawarte w tym przepisie. Próba udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie stanowi podstawowy cel niniejszego opracowania.

II.

Stan epidemii skutkowałam wprowadzeniem nieznanym wcześniej regulacji normatywnych dotyczących prawnych form funkcjonowania administracji publicznej. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 15zzx ust. 1 i 2 ustawy antycovidowej, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać sesje, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Artykuł 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej przewiduje zatem dwa alternatywne tryby zdalnego obradowania umożliwiające zwoływanie i odbywanie obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych dla tych organów, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał: 1) tryb z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, 2) tryb korespondencyjny. Istotne wątpliwości budzi, czy w przypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wobec których w Konstytucji RP, ustrojowych ustawach samorządowych oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁷ określono szczególne wymagania związane z zasa-

Wojewody Lubelskiego z 22 kwietnia 2020 r., nr sprawy: PN-II.4131.154.2020; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 14 maja 2020 r., nr sprawy: NK-N.4131.7.3.2020.MC2; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 11 maja 2020 r., nr sprawy: PN.4131.193.2020.

⁷ Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022 poz. 902).

dą jawności, możliwe jest zastosowanie obu ww. trybów czy też jedynie trybu z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, co oznaczałoby wyłączenie w ich przypadku trybu korespondencyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 grudnia 2021 r.⁸ opowiedział się za liberalną interpretacją tego przepisu – umożliwiającą dowolne stosowanie obu trybów, a tym samym za dopuszczeniem głosowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie korespondencyjnym. Główna teza orzeczenia zakłada, że z art. 15zzx ustawy antycovidowej wprost wynika możliwość stosowania trybu korespondencyjnego przez wszystkie wymienione w tym przepisie organy – w tym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – zaś odmienne stanowisko stanowiłoby wykładnię *contra legem*. Tym samym, zdaniem sądu, ustawodawca świadomie ograniczył zasadę jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, nie wprowadzając w tym zakresie żadnych dodatkowych przesłanek, od spełnienia których uzależnione byłoby stosowanie jednego z dwóch trybów. Wykładając treść przepisów prawa należy czynić to z założeniem, że ustawodawca jest racjonalny, a system prawa – kompletny i niesprzeczny. Dlatego obowiązujące przepisy należy interpretować tak, aby nie było między nimi sprzeczności, a przeciwnie – tak, aby tworzyły spójny system, w którym przepisy wzajemnie się uzupełniają. Skoro racjonalny ustawodawca przewidział w art. 15zzx ustawy antycovidowej możliwość odbywania sesji i podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie, to uznać należy, że przepis art. 15zzx jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów ustrojowych ustaw samorządowych przewidujących jawność działania organów jednostek samorządu terytorialnego⁹, zaś reguły wykładni prawa wskazują, że przepis szczególny deroguje przepis ogólny.

Co więcej, stwierdzić należy, że cała ta ustawa jest szczególnym aktem prawnym, którego wprowadzenie było podyktowane szczególną sytuacją epidemiczną i koniecznością zapewnienia ciągłości działania organów jednostek samorządu terytorialnego w tym czasie. Nadzwyczajny charakter tej ustawy i jej rozwiązań przyjętych w celu zapobiegania sytuacjom kryzyso-

⁸ Sygn. akt III OSK 4189/21, LEX nr 3336169.

⁹ Art. 11b oraz art. 14 ust. 1 u.s.g.; art. 8a oraz art. 13 ust. 1 u.s.p.; art. 15a oraz art. 19 ust. 1 u.s.w.

wym wywołanym przez COVID-19 nakazuje w sposób oczywisty przyjąć, że jest to przepis szczególny dla rozwiązań przyjętych w ustawie o samorządzie gminnym (i pozostałych ustawach ustrojowych). Jeśli zatem z art. 11b u.s.g. wynika, że ograniczenia jawności działania organów gminy mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to ustawą taką jest właśnie ustawa antycovidowa.

Prawidłowość wyżej przedstawionego stanowiska potwierdza treść art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika, że jawność nie jest zasadą absolutną i najważniejszą; powołany przepis dopuszcza ograniczenie zasady jawności w różnych wymienionych w nim przypadkach, m.in. ze względu na ochronę wolności i praw innych osób oraz bezpieczeństwa. Wskazuje to, że sam ustawodawca przewidział sytuacje, gdy inne wartości będą ważniejsze niż jawność życia publicznego. Niewątpliwie z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego czy stanu epidemii nierozzerwalnie związane jest ryzyko zagrożenia życia lub zdrowia radnego. Radni – jak wszyscy ludzie – mają prawo do bezpieczeństwa osobistego oraz ochrony zdrowia i życia, a także nienarażania się na zachorowanie w sytuacji pandemii.

W świetle powyższych przepisów nie budzi wątpliwości możliwość prowadzenia obrad w trybie zdalnym i procedowanie takie w wyjątkowych warunkach stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia uznać należy za prawidłowe. Stacjonarny tryb prowadzenia obrad, przewidziany w samorządowych ustawach ustrojowych pozostaje regułą. Nadal stanowi on podstawowy sposób przeprowadzania sesji. Przewidziany zaś w art. 15 zxx ust. 1 ustawy antycovidowej tryb prowadzenia obrad został wprowadzony okresowo, do czasu odwołania stanu epidemii (stanu zagrożenia epidemicznego), jako rozwiązanie alternatywne.

III.

Zgadając się z poglądem wyrażonym w przywołanym orzeczeniu¹⁰, zgodnie z którym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii rada gminy może podejmować uchwały korespondencyjnie (na podstawie przepisu szczególnego, jakim jest art. 15 zxx ustawy antycovidowej), nie można jednak pozostawić regulacji zawartej w tym przepisie bez

¹⁰ Wyrok NSA z 21 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 4189/21, LEX nr 3336169.

krytycznego komentarza. Ustawodawca powinien był bardziej precyzyjnie uregulować tryb korespondencyjny podejmowania uchwał, o którym stanowi art. 15zzx ustawy antycovidowej, co z pewnością pozwoliłoby na bardziej jednoznaczne rozumienie tego przepisu. Wprowadzenie art. 15zzx ustawy antycovidowej było odpowiedzią na oczekiwania konstytucyjnych organów państwa, organizacji pozarządowych oraz obywateli. Zarówno organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia, jak i obywatele, sygnalizowali konieczność wprowadzenia obrad zdalnych, a to z uwagi na ryzyko, z jakim wiązało się odbywanie posiedzeń stacjonarnych¹¹. Wprowadzenie tego przepisu można więc uznać za konieczne, ale powstaje pytanie czy konstytucyjne, ze względu na brak odpowiednich regulacji umożliwiających zdalny tryb obradowania organów uchwałodawczych¹². W piśmiennictwie słusznie zauważono, iż przyjęcie formuły odbywania sesji rady gminy w formie głosowania korespondencyjnego narusza istotę obrad rady gminy oraz ignoruje podstawową zasadę jawności obradowania organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych¹³. Uprawnienie do wstępu na posiedzenie organów stanowiących gmin jest realizacją zasady jawności ich działania, przy czym należy tutaj rozróżnić dwie płaszczyzny. Po pierwsze, płaszczyznę możliwości zdalnego obradowania organów kolegialnych, a po drugie – możliwość ograniczenia jawności takich posiedzeń. Można zatem uznać, że ustawodawca nie naruszył uregulowań w zakresie wykreowania możliwości odbywania posiedzeń z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość. Poza zakresem regulacji ustawowej znalazł się jednak sposób zdalnego obradowania, co spowodowało wiele problemów praktycznych, a w konsekwencji pozbawienie niektórych obywateli prawa wstępu na posiedzenia rad gmin¹⁴.

Trzeba też stanowczo przeciwstawić się próbom rozszerzania możliwości organizacji sesji zdalnej (i głosowania korespondencyjnego) na wypadek wystąpienia w przyszłości innych stanów epidemii lub zagrożenia życia lub zdrowia radnych, w drodze zmian statutowych. Przepis art. 15zzx ustawy an-

¹¹ 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. 6.

¹² *Ibidem*.

¹³ Tak S. Pacholec, P. Solka, *Realizacja konstytucyjnego prawa...*, s. 8.

¹⁴ *Ibidem*.

tycovidowej uprawnia organy kolegialne jednostek samorządu terytorialnego do odbywania obrad i sesji w trybie zdalnym jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii związanych z przeciwdziałaniem chorobie COVID-19 wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Stanowi w tym względzie samodzielną podstawę prawną. Tym samym uregulowanie w art. 15zzx ustawy antycovidowej zasad przeprowadzania sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu podejmowania uchwał 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. Wprowadzając art. 15zzx ustawy antycovidowej ustawodawca ograniczył zasadę jawności funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że podobne kompetencje (w zakresie ograniczania zasady jawności) ma prawodawca lokalny (organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego).

W doktrynie i orzecznictwie nie ma jednolitości poglądów co do zakresu zagadnień mogących stanowić „materię statutową”¹⁵. Przede wszystkim nie do końca jest jasne, czy w statucie gminy mogą znaleźć się wyłącznie te kwestie, które mają odrębną szczegółową podstawę prawną w ustawie, czy też organ stanowiący może zawierać w tym akcie prawa miejscowego wszystkie zagadnienia związane z funkcjonowaniem danej gminy, o ile nie naruszają one przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zwolennicy pierwszej koncepcji¹⁶ powołują się na regułę związania samorządu terytorialnego konstytucyjną zasadą praworządności (art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie z tą zasadą do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych (np. podatków) nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”¹⁷. Jak podkreśla B. Adamiak, „przedmiotem regulacji w statucie

¹⁵ Zob. więcej na ten temat R. Budzisz, *Wpływ regulacji statutowych na sprawność działalności uchwalodawczej rady gminy* [w:] *Dobre prawo, sprawne rządy*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2015, s. 49–66; E. Olejniczak-Szałowska, *Problem statutowej regulacji zasad dostępu do dokumentów w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6, s. 5–16.

¹⁶ B. Dziadkiewicz, *Co powinien regulować statut gminy*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 8, s. 28–29.

¹⁷ Wyrok NSA z 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, ONSA 1993/4, poz. 113.

nie mogą być kwestie materialnoprawne sytuacji jednostek niepodlegających organizacyjnie samorządowi oraz kwestie uprawnień procesowych w postępowaniu administracyjnym¹⁸. W orzecznictwie zaprezentowano także pogląd, zgodnie z którym przepisy dotyczące kwestii ustrojowych mają charakter norm bezwzględnie wiążących i tylko na mocy wyraźnych upoważnień można wprowadzać rozwiązania uzupełniające lub modyfikujące¹⁹. Podobnie zdaniem A. Agopszowicza rada gminy jest „związana bezwzględnie obowiązującymi przepisami gminnej ustawy samorządowej w takim zakresie, w jakim one lub przepisy innych ustaw o ustroju gminy przesądzają. Rada gminy nie ma więc w tym zakresie całkowitej swobody”²⁰. Potwierdzenie słuszności drugiej koncepcji znajduje wyraz w aktualnym orzecznictwie sądowym. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 7 listopada 2019 r.²¹ uznał, że „pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu gminy jest generalne, a nie kazuistyczne (ustrój gminy reguluje jej statut – art. 3 ust. 1 u.s.g.). W efekcie, jak trafnie zauważa się w doktrynie, statut daje się określić jako specyficznego rodzaju akt samoistny. Owa samoistość statutu, oznaczająca kompetencje samorządu do swobodnego, ale w granicach ustaw, stanowienia o swoim ustroju, oznacza w pierwszym rzędzie, że statut nie może wprowadzać regulacji sprzecznych z ustawą. Innymi słowy: samorząd terytorialny może regulować w statucie wszystkie zagadnienia dotyczące swego ustroju, pod warunkiem że nie jest to sprzeczne z przepisami ustawowymi”. Także w wyroku z 24 października 2007 r.²² Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził m.in., że: „Nietrafna jest teza, iż zakres przedmiotowy statutu gminy ograniczony jest do organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy [...]. Pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie – kazuistyczne (ustrój gminy reguluje jej statut, art. 3 ust. 1 u.s.g.). Domaganie się podstawy prawnej statutu tak szczegółowej, jak podstawa prawna decyzji w rozumieniu art. 104 k.p.a. jest interpretacją prawa sprzeczną z konstytucyjnym modelem relacji między

¹⁸ B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8, s. 65.

¹⁹ Wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1682/94, ONSA 1995/4, poz. 186.

²⁰ A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 52.

²¹ Sygn. akt IV SA/Po 674/19, LEX nr 2741893.

²² Sygn. akt III SA/Kr 625/07, LEX nr 390789.

władzą centralną państwa i samorządem terytorialnym. Ustrój wewnętrzny samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP)”. Sąd ten uznał również, że chcąc wykazać niezgodność konkretnego przepisu statutu gminy z prawem, należy wymienić konkretny nakaz lub zakaz, który został naruszony przez kwestionowany przepis statutu. Podobnie przyjął Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając w wyroku z 8 lutego 2005 r.²³, m.in., że „nie sposób akceptować jedynie tych postanowień statutu, których przedmiot został kazuistycznie wskazany w ustawie”²⁴. W doktrynie przyjęto dodatkowo, że „samorząd terytorialny może regulować w statucie wszystkie zagadnienia dotyczące swego ustroju, pod warunkiem że nie jest to sprzeczne z przepisami ustawowymi”²⁵.

IV.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji obejmuje w szczególności wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Natomiast jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo wstępu obywateli na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji (art. 11b ust. 2 u.s.g.). Te dwa przepisy ustanawiają zasadę, że prawo dostępu do informacji publicznej i jawność działania organów gminy polega między innymi na prawie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów, w tym rady gminy. Jak stanowi art. 11b ust. 1 zdanie drugie u.s.g., „ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw”²⁶.

Dlatego też, aby umożliwić zdalny tryb obradowania rady gminy i komisji rady (wprowadzić ograniczenia w zasadzie jawności) niezbędna była ingerencja ustawodawcy, który w art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej przyjął, że „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialne-

²³ Sygn. akt OSK 1122/04, OwSS 2006/1, poz. 9.

²⁴ Por. A. Wierzbica [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 71 i n.

²⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, wyd. 3, s. 208.

²⁶ Analogicznie art. 8a u.s.p. oraz art. 15a u.s.w.

go, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania).”

Sama transmisja obrad rady gminy i ich nagrywanie, co było konieczne także przed wprowadzeniem stanu epidemii przy bezpośrednim, sesyjnym trybie pracy rady gminy (zob. art. 20 ust. 1b u.s.g.), nie są wystarczające dla zachowania zasady jawności. Gdyby przed wejściem w życie art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej obradowanie zdalne było możliwe tylko na podstawie regulacji statutowych, to przynajmniej w omawianym zakresie ingerencja ustawodawcza byłaby zbędna. Skoro zaś ustawowe ograniczenie zasady jawności objęło tylko okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, to statutowe ograniczenie jawności nie może być rozciągnięte także na stany nadzwyczajne na części lub na całym terytorium państwa oraz przypadki zagrożenia życia lub zdrowia radnych, albo mienia znacznych rozmiarów, bo pozostaje to w kolizji z art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej i art. 11b ust. 2 u.s.g.²⁷ (odpowiednio art. 8a u.s.p. oraz art. 15a u.s.w.).

Poprzez wprowadzanie zmian statutów jednostek samorządu terytorialnego przewidujących możliwość prowadzenia obrad w trybie zdalnym w okolicznościach wykraczających poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15zzx ustawy antycovidowej naruszana jest nie tylko zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, ale także, biorąc pod uwagę przypadki organizacji sesji w trybie zdalnym z wyłączeniem udziału obywateli, zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

Adamiak B., *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8.

²⁷ Z uzasadnienia wyroku NSA z 14 października 2021 r. sygn. akt III OSK 3979/21, LEX nr 3289386.

- Agopszowicz A. [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Budzisz R., *Wpływ regulacji statutowych na sprawność działalności uchwałodawczej rady gminy* [w:] *Dobre prawo, sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2015.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Dziadkiewicz B., *Co powinien regulować statut gminy*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 8.
- Fleszer D., *Zakres jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4.
- Hyżorek A., *W sprawie transmitowania i utrwalania przebiegu obrad komisji rady gminy. Uwagi w świetle konstytucyjnej zasady jawności działania instytucji publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 6.
- Korczak J., *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 5.
- Olejniczak-Szałowska E., *Problem statutowej regulacji zasad dostępu do dokumentów w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6.
- 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.
- Wierzbica A. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.