

Uchwała Nr XXIII/313/2020

Rady Miejskiej Leszna

z dnia 19 marca 2020 r.

zmieniająca uchwałę Nr XI/113/99 Rady Miejskiej Leszna z dnia 27 maja 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Leszna.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) Rada Miejska Leszna uchwala, co następuje:

§1. W statucie Leszna stanowiącym załącznik do uchwały Nr XI/113/99 Rady Miejskiej Leszna z dnia 27 maja 1999 r. w sprawie uchwalenia statutu Leszna (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego Nr 59, poz. 1252 ze zm.), w § 22 dodaje się ust.3 w brzmieniu:

„3. W przypadkach zagrożenia życia lub zdrowia radnych lub mienia znacznych rozmiarów, sesje mogą odbywać się w ten sposób, że obecność radnych na sesji potwierdzana jest za pomocą elektronicznych środków komunikacji. W takim przypadku radni zabierają głos oraz głosują zdalnie. Identyfikacja radnego i potwierdzenie jego obecności następuje w ten sposób, że radny loguje się do programu obsługującego sesje rady. Przepisy § 1- 27 regulaminu Rady Miejskiej Leszna stosuje się odpowiednio.”

§2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Leszna.

§3. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Przewodniczący

Rady Miejskiej Leszna

Tomasz Malepszy

**Uzasadnienie do Uchwały Nr XXIII/313/2020
Rady Miejskiej Leszna
z dnia 19 marca 2020 r.**

zmieniającej uchwałę Nr XI/113/99 Rady Miejskiej Leszna z dnia 27 maja 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Leszna.

Sytuacja zagrożenia epidemiologicznego w kraju nakłada na samorządy obowiązek podejmowania różnych, często niestandardowych działań, których nadrzędnym celem powinno być zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim mieszkańcom danej gminy. Jednym z takich rozwiązań jest próba stworzenia warunków formalnych do tego, by sesje Rady Miejskiej Leszna mogły odbywać się zdalnie – czyli za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Ten sposób prowadzenia obrad wychodzi naprzeciw wymogom i zasadom bezpieczeństwa formułowanym przez służby sanitarno-epidemiologiczne.

Kwestia zdalnego prowadzenia obrad jest tematem nad którym trwa w chwili obecnej dyskusja – głównie wśród prawników, którzy zastanawiają się nad tym, czy istniejące uregulowania prawne dopuszczają taką formę prowadzenia obrad. Z analizy przeprowadzonej na potrzeby niniejszej uchwały wynika, że taka sytuacja, przy wykorzystaniu istniejących rozwiązań prawnych, jest dopuszczalna.

Poniżej zaprezentowana argumentacja wyczerpuje zagadnienia kwestii działania siły wyższej (zagrożenia epidemiologiczne) w kontekście obowiązującej władze samorządowej zasady legalizmu. Wspomniana argumentacja prezentuje się następująco:

Stan zagrożenie epidemicznego, jako siła wyższa (*vis maior*), a zasada legalizmu

1. Już na wstępie należy podkreślić, iż jest to jedno z bardziej spornych zagadnień prawnych w ostatnim czasie. Z jednej strony nikt chyba nie kwestionuje tego, iż znaleźliśmy się w sytuacji, którą w prawie nazywa się tzw. siłą wyższą (*vis maior*), która uzasadnia czasem podejmowanie działań, które mogą stanowić naruszenie prawa. Jedynie tytułem przykładu wskazać należy na treść art. 189e k.p.a., zgodnie z treścią którego w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Zbliżone skutki wywołuje treść art. 27 ust. 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W myśl tegoż artykułu nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego¹. Z drugiej jednak strony bezsporne jest, iż żyjemy w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP), którego jedną z naczelných zasad jest zasada legalizmu, które ma swoje źródło w treści art. 7 Konstytucji, który stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

¹ W literaturze podkreśla się, iż: „Ustawowe sformułowanie <<zdarzenie wywołane przez czynniki zewnętrzne, którego nie można było przewidzieć z pewnością>> zbliża definicję zdarzenia losowego z art. 27 ust. 2 do wypracowanego w doktrynie cywilistycznej i w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojęcia siły wyższej (*vis maior*)”. L. Lipiec-Warzecha, Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2008, s. 369.

2. Dlatego też wszelkie decyzje muszą i powinny być podejmowane w granicach prawa. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy w aktualnym stanie prawnym dopuszczalne jest przeprowadzenie sesji rady gminy lub innej jednostki samorządu terytorialnego w trybie zdalnym (on-line), za pomocą swego rodzaju telekonferencji.

3. Problem ten niewątpliwie budzi poważne wątpliwości w doktrynie, a przede wszystkim w praktyce samorządowej. Zdaniem jednych: „Odbycie posiedzenia z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość uważam za dopuszczalne. <<Osobista obecność>> jest jedynie pewną konwencją, każda forma komunikacji międzyludzkiej odbywa się za pomocą fal (dźwiękowych, świetlnych), czemu zatem nie również radiowych/ telewizyjnych/ internetowych?”². Zdaniem innych w świetle aktualnie obowiązujących przepisów jest to niemożliwe. Z tego też względu wcale nieodosobnione są apele do ustawodawcy o pilne zajęcie się powyższą kwestią. *De lege ferenda* niewątpliwie należy przychylić się do zgłoszonych postulatów.

Niemożliwość przeprowadzenia sesji w trybie zdalnym

4. *De lege lata*, wychodząc naprzeciw postulatowi zgłaszanemu przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym także radnych miasta Leszna, którzy muszą przecież poruszać się w świetle aktualnie obowiązujących przepisów stwierdzić należy, iż aktualne brzmienie ustawy o samorządzie gminnym nie pozwala na przeprowadzenie sesji w zdalnym trybie. Fundamentalne znaczenie w tym zakresie ma treść art. 14 ust. 1 u.s.g., który stanowi, iż uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z przepisu tego nie wynika oczywiście, iż tego rodzaju rozwiązanie jest dopuszczalne czy też zabronione. Innymi słowy stosowana ustawa w tym zakresie milczy. Nie oznacza to jednak bynajmniej, iż tego rodzaju rozwiązanie jest dozwolone. Dość powszechnie przyjmuje się, iż w prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada: „co nie jest zakazane jest dozwolone”. **Jest wręcz przeciwnie, gdyż obowiązuje reguła odwrotna, iż dozwolone jest to, na co zezwalają przepisy prawa**³.

5. Tymczasem przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają rozwiązania takiego jak odnajdujemy np. w art. 222 § 4 k.s.h. oraz art. 388 § 3 k.s.h., które stanowią, iż podejmowanie uchwał przez radę nadzorczą w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy umowa spółki tak stanowi. Uchwała jest ważna, gdy wszyscy członkowie rady nadzorczej zostali powiadomieni o treści projektu uchwały.

Charakter prawny statutu gminy w świetle art. 169 ust. 4 Konstytucji

² <https://www.metropolie.pl/pl/6218,praca-rady-gminy-w-dobie-koronawirusa-rozmowa-z-dr-hab-stefanem-plazkiem/?fbclid=IwAR06uXpv998deCNxf9DZtshPDytVrxflUwAIAsV9asRd79TE9SMuH3CI74A>

³ tak np. wyrok WSA w Lublinie z 5 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Lu 883/06, wyrok WSA w Łodzi z 22 grudnia 2008 r. sygn. akt III SA/Łd 400/08

6. Nie oznacza to jednak, iż wprowadzenie możliwości głosowania za pomocą komunikacji zdalnej jest wykluczone. Zasadnym wydaje się wręcz, iż dla przeprowadzenia sesji w trybie zdalnym konieczne jest istnienie stosownego uregulowania w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego. Pogląd ten opiera się na przekonaniu, iż podstawą wydania statutów jest wprost art. 169 ust. 4 Konstytucji. Znajduje on swoje uzasadnienie zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie. Dla zobrazowania powyższego stwierdzenia można posłużyć się wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który wskazał, iż: **„Artykuł 169 ust. 4 Konstytucji RP spełnia samodzielne wymagania stawiane podstawie prawnej uchwalenia statutu gminy przez jej radę, skoro został określony właściwy organ - rada gminy jest organem stanowiącym gminy, forma działania - uchwała oraz przedmiot regulacji - ustrój gminy”⁴.**

7. Taki sposób ujmowania rangi i doniosłości statutu został zaakceptowany przez doktrynę. Zdaniem prof. zw. dr. hab. H. Izdebskiego, wybitnego znawcy polskiego prawa samorządowego, brak ustawowego uregulowania pewnej kwestii, zwłaszcza ustrojowej (milczenie ustawodawcy) nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na ten temat w statucie - ograniczenie ustawą, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, powinno wynikać wprost i wyraźnie z ustawy⁵. Inni wielki zwolennik tej koncepcji prof. zw. dr hab. M. Szewczyk wskazuje, iż: *„Określenie statutów oraz ewentualnie innych aktów regulujących ustrój j.s.t. jako aktów bezpośrednio podkonstytucyjnych, albowiem wydawanych na podstawie normy kompetencji prawodawczej zawartej w samej Konstytucji RP, w jej art. 169 ust. 4, generuje pytanie o relację pomiędzy tymi aktami a ustawami zwykłymi. Na początek można zaryzykować tezę, że zarówno ustawy zwykłe, jak i akty określające wewnętrzny ustrój j.s.t. mają swoją podstawę – w sensie norm kompetencji prawodawczej – w tym samym akcie, jakim jest Konstytucja RP”⁶.*

8. Innymi słowy, w dużym uproszczeniu, statut może regulować wiele kwestii, które nie są regulowane przepisami ustaw, a dotyczą spraw wewnętrznych danej jednostki samorządu terytorialnego, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż nie może mieć sprzecznych regulacji z przepisami ustaw. Jedynie na marginesie dodać należy, iż pogląd ten wpisuje się w kanon prawny państw Europy Zachodniej. W jednym z najbardziej popularnych podręczników do prawa administracyjnego w Niemczech autorstwa prof. H. Maurera, który został przetłumaczony na wiele języków, wskazano: *„Wraz z nadaniem kompetencji do nadania statutu zostaje przeniesiony na ciało samorządowe (...) pewien zakres samodzielnej kompetencji stanowienia prawa, który z powodu demokratycznego*

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., II SA/Ol 196/13, LEX nr 1316820.

⁵ H. Izdebski, Głosa do wyroku WSA z dnia 14 maja 2013 r., II SA/Ol 196/13, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1-2, s. 163-168.

⁶ M. Szewczyk, Quasi-autonomia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określania ustroju wewnętrznego – w świetle postanowień Konstytucji, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego, Warszawa 2018, s. 248.

ustanowienia organu nadającego statut jednocześnie sam siebie legitymuje. Z tego powodu wydanie rozporządzeń ma charakter heteronomiczny, podczas gdy nadawanie statutów jest autonomicznym stanowieniem prawa. W tym sensie kompetencja do nadawania statutu jest określana jako autonomia albo autonomia statutowa. Jest ona częścią samorządu”⁷.

Statut jednostki samorządu terytorialnego jako podstawa prawna do przeprowadzenia sesji w tzw. trybie zdalnym

9. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy ewentualne wprowadzenie do statutu regulacji umożliwiającej zdalny udział w sesji będzie sprzeczne z przepisami ustawy o samorządzie gminnym.

10. Wracając do treści art. 14 ust. u.s.g. stwierdzić należy, iż w tym zakresie rudymen tarne znaczenie ma zwrot: „w obecności”. Pojawia się pytanie, czy ów zwrot musi oznaczać fizyczną obecność na sali, w której odbywa się sesja. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego: „obecność” oznacza *«znajdowanie się gdzieś, przebywanie czasowe»; «funkcjonowanie gdzieś, zaznaczanie swojego istnienia w jakiejś sferze lub dziedzinie»*.

11. Analizując przedmiotowe zagadnienie warto spojrzeć na treść przepisów przywoływanego już wcześniej kodeksu spółek handlowych, który jak to już wskazano dopuszcza możliwość udziału w radzie nadzorczej „przy wykorzystywaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość” (art. 222 § 4 k.s.h.). W art. 222 § 1 k.s.h. wskazano, iż: „Rada nadzorcza podejmuje uchwały, jeżeli na posiedzeniu jest obecna co najmniej połowa jej członków (...)”. Bezsporne jest, iż wskazany wymóg co do *quorum* dotyczy również rady nadzorczej odbywanej za „pomocą środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość”. Mając na względzie powyższe można z całą stanowczością stwierdzić, iż w polskim systemie prawnym zwrot „obecność” (u.s.g.), „obecna” (k.s.h.) nie oznacza tylko i wyłącznie fizycznego znajdowania się na sali, gdzie odbywa się dana sesja (czy to rady nadzorczej czy rady miasta).

12. Nie ma prawnych przeszkód, aby statut danej jednostki samorządu terytorialnego przewidywał możliwość zdalnego przeprowadzenia sesji, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż trzeba mieć świadomość, iż powinno mieć to miejsce jedynie w przypadkach zagrożenia życia lub zdrowia radnych lub innych osób, względnie mienia w znacznych rozmiarach.

13. Taki rezultat interpretacyjny jest w każdym razie na tym etapie wykładni w pełni dopuszczalny. Jednakże na tym etapie wykładni przepisu się nie kończy. Rezultat interpretacji językowej musi być bowiem sprawdzony przez pryzmat tzw. *argumentum ab absurdo*⁸.

⁷ Por. H. Maurer, Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht (Tłumaczenie i redakcja naukowa K. Nowacki), Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 60.

⁸ W tym miejscu należy podkreślić, iż w niniejszym opracowaniu wykorzystano sposób wykładni przepisów prawa, który w jednym ze swoich opracowań zastosował Ł. Pohl. Por. szerzej Ł. Pohl, Składanie nieprawdziwych

Z. Ziemiński, wyjaśniając istotę funkcjonalnych dyrektyw wykładni, wskazywał, iż: *„(...) funkcjonalne dyrektywy interpretacyjne nakazują spośród dopuszczalnych na gruncie reguł znaczeniowych danego języka etnicznego sensów tekstu prawnego wybrać takie znaczenie zespołu przepisów, przy którym odtworzone na jego podstawie normy miałyby najsilniejsze uzasadnienie aksjologiczne w przyjmowanym systemie wartości. Merytoryczna zatem problematyka sporów o funkcjonowanie dyrektyw wykładni sprowadzić się da z jednej strony do ustalenia nieeliminowanych przez przyjęte dyrektywy językowe wykładni typów wieloznaczności przepisów, z drugiej strony – do sporów o sposób ustalenia tego systemu wartości, do którego mają się odwoływać interpretatorzy przy wykładni danego zbioru przepisów. Sprawa nie jest prosta, gdyż skłonność do dopatrywania się wieloznaczności wiązać się może z tym, czy dane wyrażenie przy nasuwającym się w sposób oczywisty znaczeniu prowadzi do odtworzenia normy mającej odpowiednie uzasadnienie aksjologiczne. Wprawdzie np. z zasady daje się pierwszeństwo regułom znaczeniowym języka powszechnego, ale gdyby norma w oparciu o nie wyinterpretowana była wyraźnie niezgodna z oficjalnie uznawanym systemem wartości, to odrzucając taki wynik wykładni według argumentum ab absurdo, wynajdowałoby się, że można jeszcze inaczej jakoś rozumieć te przepisy”⁹.*

14. Nie ma chyba potrzeby, aby w świetle wydarzeń ostatnich dni i niebezpieczeństwa, jakie wiąże się z bezpośrednim kontaktem pomiędzy osobami, uzasadniać tego, iż tak przyjęty rezultat interpretacyjny znajduje silne uzasadnienie aksjologiczne. Uznanie, iż zwrot „obecność” może oznaczać zarówno obecność fizyczną w miejscu, w którym odbywa się sesja jak i obecność w formie zdalnej. Podkreślenia wymaga jeszcze raz fakt, iż odbycie sesji w formie zdalnej powinno mieć to miejsce jedynie w przypadkach zagrożenia życia lub zdrowia radnych lub innych osób, względnie mienia w znacznych rozmiarach. W innym przypadku mogą istnieć wątpliwości, co do wyraźnego uzasadnienia aksjologicznego dla tego rodzaju rozwiązania

Prawo samorządowe a postęp techniczny

15. Przyjęcie takiej wykładni jest również zgodne z istotą postępu technicznego i jego wpływu na prawo samorządowe. Przypomnieć jedynie wypada, iż ustawa o samorządzie gminnym została uchwalona 8 marca 1990 r. i przetrwała z licznymi zmianami do dnia dzisiejszego, kiedy to nie było możliwe przeprowadzenie sesji rady gminy w zdalnej formie.

16. Odrębną kwestią natomiast pozostaje takie zapewnienie obsługi technicznej sesji przeprowadzanej zdalnie, aby zagwarantować respektowanie zasady jawności i sprostać obowiązkowi utrwalania jej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk (art. 10 ust. 1b u.s.g.), co jak się wydaje z punktu widzenia technicznego jest jak najbardziej możliwe.

wyjaśnień przez oskarżonego w polskim postępowaniu karnym – szkic teoretycznoprawny, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 6, s. 38 i n.

⁹ Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 292.

17. Na zakończenie warto podkreślić, iż jak wskazuje prof. M. Szewczyk w obecnym stanie prawnym ustawodawca zwykły może – i chętnie tak czyni – normować kwestie dotyczące wewnętrznego ustroju j.s.t. także wtedy, gdy te same kwestie ustrojowe wcześniej zostałyby uregulowane w statutach j.s.t. Tak było m. in. z instytucją interpelacji radnego¹⁰. Okoliczność ta potęguje jedynie zasadność wniosków zawartych w niniejszym stanowisku.

¹⁰ M. Szewczyk, *Quasi-autonomia...*, s. 250-251.