

## Wybrane aspekty działalności organów stanowiących jst w okresie zagrożenia wirusem COVID-19

dr Grzegorz Leśniewicz, Społeczna Akademia Nauk

Stan zagrożenia wirusem COVID-19 na terenie naszego kraju odczuwalny jest w funkcjonowaniu jst od połowy marca 2020 roku. Wprowadzony został formalnie, jako stan zagrożenia epidemicznego na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia w dniu 13 marca 2020 roku<sup>1</sup>. Z kolei od dnia 20 marca 2020 roku na terenie Rzeczypospolitej Polskiej formalnie wprowadzony został stan epidemii<sup>2</sup>. Pierwsze opracowania dotyczące działalności samorządu w okresie zagrożenia wirusem dotyczyły działalności urzędów miast i gmin, starostw i urzędów marszałkowskich<sup>3</sup>. Siłą rzeczy te instytucje bowiem jako pierwsze musiały przeorganizować swą codzienną działalność.

Odrębnym problemem, wymagającym niewątpliwie oddzielnego opracowania, jest kwestia działalności rad i sejmików wszystkich szczebli samorządów w opisywanym okresie zagrożenia. Na pracę tych organów miało bowiem wpływ kilka pojawiających się i zmieniających się stale czynników. Pierwszym z nich było z pewnością zagrożenie zakażeniem, odczuwalne przez wszystkich, w tym przez radnych. Drugim elementem były zmieniające się przepisy rangi ustawowej oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia wprowadzające kolejno stan zagrożenia epidemicznego oraz następnie stan epidemii na terenie kraju. Trzecią okolicznością był fakt zamknięcia większości urzędów dla petentów, który *de facto* znacznie utrudnia działalność radnych. Wreszcie ostatnim czynnikiem,

który był i jest istotny dla funkcjonowania organów stanowiąco-kontrolnych był nadzór administracji rządowej nad działalnością jst.

Dodatkowo analizę sytuacji prawnej rad i sejmików należy podzielić na dwa etapy. Pierwszy z nich zakończył się z dniem 31 marca 2020 roku, wraz z wejściem w życie ustawy 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. Od tego dnia rozpoczęł się drugi etap działalności organów kolegialnych w omawianym okresie, które miały już pełne możliwości działalności w innej formule i z rozszerzonymi kompetencjami.

Celem niniejszego opracowania jest zatem z jednej strony dokonanie analizy możliwości zwoływania i prowadzenia obrad rad i sejmików w sytuacji zagrożenia wirusem COVID-19 w zmieniającym się otoczeniu prawnym. Z drugiej zaś - wskazanie nowych ustawowych możliwości, które dla organów stanowiąco-kontrolnych otworzyły się po 31 marca 2020 roku.

Pierwsze wątpliwości dotyczące możliwości zwoływania i obradowania organów kolegialnych jst. powstały wraz z pojawieniem się w obrocie prawnym, wskazanego wcześniej, rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Z treści § 9 powyższego przepisu wynikało bowiem, iż zakazane zostało organizowanie zgromadzeń w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 – Prawo o zgromadzeniach, w przypadku gdy liczba ich uczestników wynosi ponad 50 osób. Wraz z wejściem w życie powyższego rozporządzenia powstał dylemat dotyczący możliwości zwoływania i prowadzenia obrad sejmików i rad w nowej sytuacji prawnej. Co prawda w praktyce niewiele jest organów stanowiąco-kontrolnych, które liczyłyby ponad 50 osób, niemniej jednak sesja czy też sejmik mogły zgromadzić ponad 50 osób,

1 § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 433).

2 § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020, poz. 522).

3 G. Leśniewicz, *Organy samorządu wobec zagrożeń wirusem COVID-19* [w:] *Ekspertyzy i opracowania*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Nr 100, rok 2020.

wliczając w to radnych i innych uczestników obrad (organy wykonawcze, pracownicy obsługi czy publiczność). Przepis rozporządzenia, trzykrotnie zresztą nowelizowany (w dniach 14, 16 i 18 marca 2020 roku<sup>4</sup>) został ostatecznie uchylony z dniem 20 marca 2020 roku<sup>5</sup>. Związane to było z wprowadzeniem na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>6</sup>. Nowe rozporządzenie wydane w tej sprawie, w treści § 11 utrzymało zakaz zgromadzeń ponad 50 osób.

Duża zmiana nastąpiła dopiero w związku ze zmianą powyższego rozporządzenia z dniem 24 marca 2020 roku<sup>7</sup>. Wtedy to z jednej strony zakazano organizowania jakichkolwiek zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Z drugiej jednak, ograniczenia tego typu nie obejmowały i nie obejmują do chwili obecnej spotkań i zebrań związanych m. in. z wykonywaniem czynności zawodowych lub zadań służbowych.

W związku z opisanym wcześniej brzmieniem kolejnych przepisów wydaje się być uzasadnionym przedstawienie następujących wniosków. Po pierwsze: w okresie obowiązywania obostrzeń od dnia 13 do 24 marca 2020 roku obowiązywał zakaz zgromadzeń obejmujący spotkania ponad 50 osób. Od tej zasady nie było żadnych wyjątków. Stąd uznać należy, iż zgromadzenia, w których brałoby udział ponad 50 uczestników należy uznać za zakazane. Za możliwością zwoływania i odbywania sesji w tym czasie przemawia jednak fakt, iż podstawą zwołania posiedzeń rad i sejmików są odpowiednio ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa a nie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Tymczasem zgodnie z treścią § 9, rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego zakazane były jedynie takie zgromadzenia. Stąd uzasadniony jest wniosek, iż w okresie od dnia 13 do 24 marca 2020 roku posiedzenia rad i sejmików

nie istniał prawny zakaz zwoływania i odbywania posiedzeń organów stanowiąco-kontrolnych. Za taką interpretacją przepisów przemawia ponadto treść art. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, której interpretację autor przedstawi w dalszej części niniejszej analizy. Jedynie na marginesie niniejszych rozważań należy wspomnieć, iż w praktyce niewiele samorządów posiada organy stanowiąco-kontrolne, które składają się z tak dużej liczby radnych (50 i więcej radnych).

Z kolei od dnia 24 marca 2020 roku obowiązywało już Rozporządzenie Ministra Zdrowia zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Ten przepis wprowadził z jednej strony całkowity zakaz zgromadzeń a z drugiej ustanowił od tej zasady wyjątki dotyczące m. in. spotkań związanych z wykonywaniem zadań służbowych czy czynności zawodowych. Takie brzmienie obowiązującego przepisu tym bardziej skłania do konkluzji, iż w zwoływanie i odbywanie od dnia 24 marca 2020 roku sesji nie jest zabronione. Za takim wnioskiem przemawia z jednej strony fakt, iż zabronione zostały ponownie – zgromadzenia w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku – Prawo o zgromadzeniach. Zgodnie z jego treścią: *„Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (...) Zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej”*<sup>8</sup>. Jednocześnie z treści art. 2, cytowanej ustawy wynika, iż jej przepisów nie stosuje się do zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej. Zgodnie z treścią art. 5 § 1 pkt 3) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, przez organy administracji publicznej rozumie się m. in. organy jednostek samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Tymczasem, zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym organem gminy jest m. in. rada gminy<sup>10</sup>. Analogiczne zapisy znajdują się w treści art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym oraz art. 15 pkt 1) ustawy z dnia 5 czerwca 1998

4 Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 441), Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 16 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 461) i Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 478).

5 § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 2020, poz. 490).

6 § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020, poz. 491).

7 § 1 ust. 1 pkt 6) Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020, poz. 522).

8 Art. 3 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. 2015 poz. 1485).

9 Art. 5 § 1 pkt 3) Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168).

10 Art. 11a ust. 1 pkt 1) Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95).

o samorządzie województwa<sup>11</sup>. Już tylko na marginesie tych rozważań należy wskazać, iż rozporządzenie z dnia 24 marca 2020 roku wyłączyło z katalogu zgromadzeń zabronionych spotkania związane z wykonywaniem zadań służbowych czy czynności zawodowych. Biorąc jednak pod uwagę treść przywołanych wyżej przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustaw ustrojowych samorządu takie wyłączenie jest w przypadku sesji rad i sejmików bez głębszego znaczenia.

Stąd należy dojść do jednoznacznego przekonania, iż organizowanie, zwoływanie i prowadzenie posiedzeń, jakimi są sesje rad i sejmików nie jest i nie było literalnie zabronione na podstawie obowiązującego wcześniej Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego oraz obowiązującego obecnie Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Odrębną kwestią, wymagającą analizy jest odbywanie posiedzeń w tzw. trybie zdalnym, co należy rozumieć jako prowadzenie posiedzeń z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Przedmiotową kwestię należy rozważyć w dwóch okresach czasowych: to jest przed 31 marca 2020 roku i po tej dacie. Zgodnie z treścią ustaw ustrojowych samorządu rady i sejmiki obradują na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał<sup>12</sup>. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Tyle mówią przepisy ustrojowe. Jednocześnie w orzecznictwie sądów utrwalil się pogląd, iż przez termin zwołanie sesji, należy rozumieć należyte i wyczerpujące działanie mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i programie sesji<sup>13</sup>. W związku z takim brzmieniem samorządowych ustaw ustrojowych oraz utrwalonej w doktrynie prawnej definicji zwołania sesji trudno o konkluzję, iż przed 31 marca 2020 roku możliwe było odbywanie sesji z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Zgodnie z orzecni-

ctwem sądów administracyjnych, przewodniczący rady lub sejmiku powinien bowiem wskazać miejsce obrad. Spełnienie tego warunku wydaje się być niemożliwe w przypadku obrad bez osobistego udziału radnych.

Możliwości prowadzenia obrad bez osobistej obecności radnych zostały wprowadzone do obiegu prawnego dopiero na podstawie ustawy z dnia 31 marca 2020 roku 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<sup>14</sup>. Z treści art. 15zxx przywołanej powyżej ustawy wynika, iż okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegiálně organy: wykonawcze w jednostkach 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). Tryb taki można jednocześnie stosować odpowiednio do kolegiálních organów wewnętrznych w tym komisji oraz zespołów działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegiálně. Jednocześnie decyzję o prowadzeniu obrad w systemie zdalnym oddano w ręce osoby uprawnionej do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegiálně. W przypadku sejmików i rad są to przewodniczący tych organów, którzy mogą zarządzić prowadzenie obrad z trybie zdalnym.

Analiza przepisów dotyczących zdalnego prowadzenia obrad skłania do kilku przemyśleń. Przede wszystkim, zdaniem autora, przed 31 marca 2020 roku nie było ustawowych podstaw prawnych do prowadzenia obrad organów stanowiących kontrolnych w systemie zdalnym – a więc z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Gdyby bowiem ustawodawca uznał, iż takie podstawy znajdowały się w krajowym systemie prawnym, nie wprowadzałby takowej możliwości odrębną ustawą, i to jedynie na okres zagrożenia wirusem COVID-19. Uchwalanie takich szczególnych zapisów byłoby bowiem zbędne.

Po drugie - system zdalny obrad wprowadzony został jako możliwość procedowania jedynie na okres ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, wpro-

11 Art. 8 ust. 2 pkt 1) Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578) i art. 15 pkt 1) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576)

12 Art. 20 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95), art. 15 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578) oraz 21 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576)

13 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28 stycznia 2016 r. II SA/Sz 1516/15 (Lex nr 1996756) oraz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2019 r. I SA/Gl 1103/19 (Lex nr 2761418).

14 Art. 15zxx ustawy z dnia 31 marca 2020 roku 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. 2020, poz. 568).

dzanego każdorazowo na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia. Taka możliwość dla samorządów zniknie wraz z uchynieniem przepisów wprowadzonych obecnie przez właściwego ministra.

Wreszcie po trzecie zdalne prowadzenie obrad jest możliwością a nie obowiązkiem dla sejmików i rad wprowadzonym na okres zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Decyzja o sposobie prowadzenia obrad należy do przewodniczącego organu kolegiального. Stąd nie można uznać iż zdalne prowadzenie obrad jest obowiązkiem sejmików czy rad. W okresie zagrożenia epidemicznego i epidemii obie formy prowadzenia obrad są bowiem dopuszczalne.

Omawiając treść ustawy z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 należy zwrócić uwagę, iż ustawodawca dał radom szereg dodatkowych uprawnień w związku z przedmiotowym zagrożeniem, w tym:

- 1) wprowadzenie, w drodze uchwały, za część roku 2020, zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (art. 15 p ustawy),
- 2) przedłużenie, w drodze uchwały, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, terminów płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do dnia 30 września 2020 r. (art. 15q ustawy),
- 3) postanowienie w drodze uchwały, o odstąpieniu od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w stosunku do podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 i które złożą wniosek o odstąpienie od dochodzenia należności (art. 15zzzf ustawy).

Ponadto na działalność rad i sejmików może mieć wpływ fakt, iż minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, może określić inne terminy wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania sprawozdań lub informacji, o których mowa w ustawach o rachunkowości, o finansach publicznych o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w aktach wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw (art. 15zzh ustawy). Zmiany

przedmiotowych terminów mogą wpłynąć plany pracy i na bieżącą działalność organów stanowiąco-kontrolnych jst.

Konkludując należy przedstawić następujące wnioski. Przede wszystkim kolejne rozporządzenia wydane przez Ministra Zdrowia w okresie zagrożenia epidemicznego oraz epidemii nie zabraniały i nie zabraniają zwoływania i obradowania sejmików i rad jst.

Obrady organów stanowiąco-kontrolnych z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (obrady zdalne) są możliwe od dnia 31 marca 2020 roku.

Wreszcie od dnia 31 marca 2020 roku sejmiki i rady posiadają nowe kompetencje, które mogą być skutecznie wykorzystywane przez samorządowców w procesie minimalizacji negatywnych skutków zagrożenia wirusem COVID-19.

Przedmiotowe zmiany wymagały od przewodniczących rad i sejmików, radnych i wszystkich samorządowców dużego refleksu i spostrzegawczości w zakresie interpretacji przepisów prawnych. Oczywiście do powyżej przedstawionej analizy należy dodać rekomendację, iż w przypadku odbywania posiedzeń organów stanowiąco-kontrolnych w okresie zagrożenia wirusem COVID-19 należy dołożyć wszelkich starań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa dla uczestników obrad, w tym w zakresie obostrzeń i nakazów związanych z przebywaniem w miejscach publicznych.

Niemniej jednak należy wskazać, iż wykonywanie funkcji radnego jest nie tylko przywilejem ale także obowiązkiem a od wykonywania na bieżąco zadań przez organy stanowiąco-kontrolne jst częstokroć zależą uprawnienia i obowiązki mieszkańców. Stąd praca rad i sejmików powinna być realizowana bez nieuzasadnionych i nieuprawnionych przerw w ich działalności.

Stan prawny na dzień 20.04.2020 r.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl