



Legionowo, dnia 20 kwietnia 2020 roku

Opinia prawna

dot. poprawności i legalności zwołania zdalnej sesji Rady Miejskiej w Nasielsku na dzień
22 kwietnia 2020 roku

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten kształtuje zasadę legalizmu, szeroko rozwiniętą w dorobku judykatury i piśmiennictwa. Emanacją tej zasady konstytucyjnej są założenia, iż działanie adresata normy – organu władzy publicznej, „jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej” poręczenie: A. Błaś, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 27–28). Adresatem zasady legalizmu są wszystkie jednostki samorządu terytorialnego tj. każdego szczebla, w tym również ich organy stanowiące, jak rady miejskie -poręczenie postanowienie TK z 19 lipca 2004 r., Tw 12/04 czy wyrok NSA z 17 stycznia 2012 r., II FSK 2316/10.

Przechodząc z powyższych rozważań na grunt niniejszej opinii należy wskazać, iż przeprowadzenie zdalnej sesji Rady Miejskiej w Nasielsku nie ma ustawowego upoważnienia w obowiązujących przepisach. Stosownego przepisu kompetencyjnego nie ma ani w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ani w Statucie Gminy Nasielsk. Zwołanie i przeprowadzenie sesji zdalnej będzie dokonane bez wyraźnego przepisu kompetencyjnego, co oznacza, iż podjęte w ten sposób akty prawne obarczone będą z góry wadą nieważności. Organy władzy publicznej, w tym Rada Miejska, nie mogą domniemywać swoich kompetencji i postępować zgodnie z zasadą, iż co nie jest zabronione jest dozwolone. Brak przepisu kompetencyjnego dającego podstawę do zwołania i przeprowadzenia zdalnej sesji oznacza, iż taki tryb procedowania jest niemożliwy, a akty prawne podjęte w ten sposób nie wejdą do porządku prawnego.

Kolejną okolicznością, która wynika z faktu zwołania zdalnej sesji Rady Miejskiej jest fakt, iż taki rodzaj procedowania nad uchwałami pozostaje w jawnej sprzeczności z



obowiązującym prawem. W przekonaniu autora niniejszej opinii, zwołanie zdalnej sesji bez udziału mieszkańców lub też bez zapewnienia udziału mieszkańców, stanowi jawne naruszenia zasady jawności działania organów gminy wynikającej z art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Podobne wątpliwości budzi kwestia obecności radnych na zdalnej sesji w aspekcie głosowania. Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Łączenie się zdalne z radnymi w miejscu ich aktualnego pobytu oznacza, iż nie są oni fizycznie obecni w trakcie głosowania, lecz wyłącznie nawiązali połączenie teleinformatyczne z prowadzącym sesję. Jeżeli każdy z radnych zastosuje zdalny udział w sesji, będzie to oznaczać, iż każdy z nich przebywa w innym miejscu, przez co nie można poczytać, iż dochodzi do procesu głosowania nad uchwałą, w którym to procesie wymagana jest obecność połowy ustawowego składu. Zgodnie z zapisem § 23 ust. 2 pkt 2 Statutu Gminy Nasielsk przygotowanie sesji obejmuje ustalenie czasu i miejsca obrad. Regulamin mówi wprost, iż może być jedno miejsce obrad nie zaś kilka. Procedowanie w ramach sesji zdalnej z radnymi, którzy przebywają w danym momencie w kilku miejscach pozostaje w sprzeczności z zapisami Statutu, którego treść nie może być interpretowana rozszerzająco.

Procedowanie w ramach sesji zdalnej nie zostało przewidziane w ramach Statutu Gminy Nasielska, co wpływa na prawidłowość samego udziału w obradach jak i głosowania nad uchwałami. Na skutek braku w przepisach nie jest wiadome w jaki sposób będzie dochodzić do omawiania poszczególnych punktów obrad, czy będzie zagwarantowane prawo do wypowiedzenia się, a przede wszystkim jak będzie przebiegał proces głosowania i w jaki sposób będzie on utrwalony. Brak przepisów w tej materii oznacza, iż nie będzie możliwe ustalenie legalności i poprawności przebiegu procedowania oraz głosowania, w sytuacji gdy ktoś podniesie formalne zarzuty proceduralne. Zwołanie zdalnej sesji nie zostało poprzedzone sprawdzeniem warunków technicznych po stronie radnych tzn. czy dysponują oni odpowiednim sprzętem oraz łączem umożliwiającym im czynny udział w sesji. Brak reguł dotyczących kwestii formalnych i technicznych budzi szerokie wątpliwości, co do poprawności i legalności sesji zwołanej w trybie zdalnym. Samo formalne zwołanie sesji zdalnej pismem z dnia 17 kwietnia 2020 roku budzi



wątpliwości, albowiem nie wskazuje i nie definiuje pojęcia słowa „zdalna”. Podmiot zwołujący sesję w trybie zdalnym winien wskazać, w jaki sposób sesja ma przebiegać, poprzez zamieszczenie informacji czy radni obligatoryjnie mają uczestniczyć w sesji za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, jakiego rodzaju system teleinformatyczny ma być użyty, czy system będzie opierał się na wizji i fonii, w jaki sposób będzie potwierdzana obecność radnych i gotowość brania udziału w sesji a przede wszystkim w jaki sposób będzie przebiegała procedura głosowania nad poszczególnymi uchwałami. Nie zamieszczenie tych danych wiąże się z oczywistą niczym nieuzasadnioną swobodą w procedowaniu, co całkowicie dyskwalifikuje ten tryb jako skuteczne narzędzie pracy Rady Miejskiej.

W przekonaniu autora niniejszej opinii, wszelkie akty podjęte w ramach sesji zdalnej nie będą uchwałami w rozumieniu prawa i będzie miał do nich zastosowanie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym który stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Zastrzeżenia dodatkowe:

1. opinia została sporządzona na rzecz i zlecenie Stowarzyszenia Aktywny i Czysty Nasielsk, które jest wyłącznym dysponentem niniejszej opinii,
2. opinia została sporządzona w oparciu o stan prawny obowiązujący w dniu jej wykonania i w oparciu o stan faktyczny przedstawiony przez Zleceniodawcę.


Karol Podgórny
Adwokat