**Ustawa** z dnia …. (projekt)

o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy   
o samorządzie województwa

1. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.):
   * 1. w art. 14 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Na sesji przeprowadzanej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość uchwały zapadają przy uczestnictwie w głosowaniu co najmniej połowy ustawowego składu rady.”;

* + 1. po art. 20 dodaje się art. 20a w brzmieniu:

„Art. 20a. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonych na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi albo stanu nadzwyczajnego określonego przepisami art. 228-234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rada gminy może obradować na sesji przeprowadzanej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

2. O przeprowadzeniu sesji z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość decyduje przewodniczący rady.

3. W przypadku sesji zwoływanej w trybie określonym w art. 20 ust. 3, przewodniczący rady jest związany żądaniem wnioskodawców o przeprowadzenie sesji z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

4. Zawiadomienie o zwołaniu sesji przeprowadzonej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość następuje w postaci elektronicznej,   
w szczególności może nastąpić poprzez przesłanie na uprzednio wskazany adres poczty elektronicznej.

5. Na sesji przeprowadzonej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość nie mogą być podejmowane uchwały w sprawach, w których ustawa przewiduje głosowanie tajne.”;

* + 1. w art. 21 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Komisje w swoich pracach mogą posługiwać się środkami bezpośredniego porozumiewania się na odległość.”

1. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.):
   * 1. w art. 13 po ust. 1c dodaje się ust. 1d w brzmieniu:

„1d. Uchwały rady i zarządu powiatu podejmowane z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość zapadają przy uczestnictwie   
w głosowaniu co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu)”;

* + 1. po art. 15 dodaje się art. 15a w brzmieniu:

„Art. 15a. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonych na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi albo stanu nadzwyczajnego określonego przepisami art. 228-234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rada powiatu może obradować na sesji przeprowadzanej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

2. O przeprowadzeniu sesji z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość decyduje przewodniczący rady.

3. W przypadku sesji zwoływanej w trybie określonym w art. 15 ust. 7, przewodniczący rady jest związany żądaniem wnioskodawców o przeprowadzenie sesji z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

4. Zawiadomienie o zwołaniu sesji przeprowadzonej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość następuje w postaci elektronicznej,   
w szczególności może nastąpić poprzez przesłanie na uprzednio wskazany adres poczty elektronicznej.

5. Na sesji przeprowadzonej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość nie mogą być podejmowane uchwały w sprawach, w których ustawa przewiduje głosowanie tajne.”;

* + 1. w art. 17 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Komisje w swoich pracach mogą posługiwać się środkami bezpośredniego porozumiewania się na odległość.”;

* + 1. w art. 32 po ust. 4 dodaje ust. 4a w brzmieniu:

„4. Posiedzenia zarządu mogą odbywać się z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.”.

1. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.):
   * 1. w art. 19 po ust. 1c dodaje się ust. 1d w brzmieniu:

„1d. Na sesji przeprowadzanej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość uchwały zapadają przy uczestnictwie w głosowaniu co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku.”;

* + 1. po art. 21a dodaje się art. 21b w brzmieniu:

„Art. 21b. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonych na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi albo stanu nadzwyczajnego określonego przepisami art. 228-234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sejmik województwa może obradować na sesji przeprowadzanej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

2. O przeprowadzeniu sesji z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, w okresie obowiązywania jednego ze stanów określonych w ust. 1, decyduje przewodniczący sejmiku.

3. W przypadku sesji zwoływanej w trybie określonym w art. 21 ust. 7, przewodniczący sejmiku jest związany żądaniem wnioskodawców o przeprowadzenie sesji   
z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

4. Zawiadomienie o zwołaniu sesji przeprowadzonej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość następuje w postaci elektronicznej,   
w szczególności może nastąpić poprzez przesłanie na uprzednio wskazany adres poczty elektronicznej.

5. Na sesji przeprowadzonej z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość nie mogą być podejmowane uchwały w sprawach, w których ustawa przewiduje głosowanie tajne.”;

* + 1. w art. 28 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Statut województwa może określać posługiwania się przez komisje w swoich pracach środkami bezpośredniego porozumiewania się na odległość.”;

* + 1. w art. 41 po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu

„4. Posiedzenia zarządu mogą odbywać się z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.”.

1. Do czasu odwołania stanu epidemii wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii:
   * 1. posiedzenia zarządów powiatów oraz zarządów województw mogą odbywać się   
        z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, nawet jeżeli odpowiednio statut powiatu albo statut województwa nie przewiduje takiego trybu pracy organu wykonawczego;
     2. komisje powołane przez organ stanowiący mogą w swoim trybie pracy stosować środki bezpośredniego porozumiewania się na odległość, nawet jeśli statuty poszczególnych jednostek nie przewidują takiego trybu pracy komisji.
2. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dostosują swoje statuty   
   w terminie roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.
3. Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

**Uzasadnienie**

1. Ustrojowe ustawy samorządowe (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa) nie przewidują w obecnym brzmieniu możliwości przeprowadzania sesji organu stanowiącego „na odległość”. Analogicznie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do komisji rady, w przypadku których decyzja zostaje co prawda pozostawiona materii statutowej, jednakże w świetle całokształtu przepisów można wywieść wniosek, że takie działanie nie jest dopuszczalne. Co więcej, z przepisów ustaw ustrojowych można wyprowadzić wniosek, że sesja rady czy posiedzenie komisji to na dziś zgromadzenie radnych w jednym miejscu i czasie (*vide* np. art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – dający obywatelowi prawo „wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji”). W związku z obecnym stanem prawnym oraz stanem epidemii konieczne jest w trybie pilnym pojęcie działań w kierunku nowelizacji ustrojowych ustaw samorządowych. Należy przy tym zaznaczyć, że wielu radnych to osoby w wielu powyżej 60 roku życia, a wiec osoby pozostające w grupie zwiększonego ryzyka jeśli chodzi o konsekwencje zachorowania.

2. Aktualna sytuacja epidemiologiczna oraz prognozy na najbliższe tygodnie i miesiące uzasadniają wprowadzenie rozwiązań umożliwiających funkcjonowanie kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego – przy zachowaniu konstytucyjnej zasady jawności ich działania. Takim rozwiązaniem, znanym już systemowi prawa polskiego, jest dopuszczenie prowadzenia obrad kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego oraz komisji organów stanowiących i podejmowania przez nie rozstrzygnięć przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. W tym miejscu należy wskazać na uregulowania ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U.   
z 2019 r., poz. 505 ze zm), obowiązujące w odniesieniu do podejmowania uchwał rad nadzorczych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych (art. 222 § 4 k.s.h., art. 388 § 3 k.s.h.) oraz kilku rozporządzeń poszczególnych ministrów, *vide*: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie trybu działania organów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Dz.U. z 2017 r., poz. 2386; rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz.U. Nr 240, poz. 1609); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie regulaminu pracy Rady Edukacji Finansowej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1098).

3. Aktualnie dostępna technologia pozwala w praktyce na przeprowadzenie sesji w jednym czasie, lecz nie w jednym miejscu (przy zachowaniu jawności działania) – w tym możliwości referowania projektów uchwał, zabierania głosu w dyskusji, głosowania projektów uchwał, utrwalania imiennego wykazu głosowań radnych, transmisji obrad, zapisu obrazu i dźwięku (wykorzystanie funkcjonalności takich programów jak Skype, Microsoft Teams czy polska aplikacja eSesja). Nie jest rekomendowane rozwiązanie pozwalające na podejmowanie uchwał w trybie pisemnym (obiegowym) ze względu na m.in. brak dyskusji, brak jawności – w tym transmisji obrad.

4. Mając na uwadze szczególne okoliczności zasadnym jest, aby regulacja ustawowa nie ograniczała się jedynie do wprowadzenia generalnej możliwości prowadzenia obrad i podejmowania uchwał przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, ale także przewidywała podstawowe zasady zwoływania i prowadzenia sesji w tym trybie. Ze względu na rangę prac organu stanowiącego zakłada się, że tryb „zdalny” będzie dopuszczalny jedynie w szczególnych wypadkach – stanie zagrożenia epidemiologicznego, stanie epidemii lub stanach nadzwyczajnych.

5. Regulacja przewidująca wyłączenie możliwości podejmowania uchwał w trybie „zdalnym” w odniesieniu do spraw, w których ustawa przewiduje głosowanie tajne.

6. Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych przewidują, że zasady i tryb działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji określa statut jednostki samorządu terytorialnego. Stąd też, aby tym komisjom, ale przy okazji także innym komisjom rady dać możliwość przeprowadzania posiedzeń przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, konieczne jest wprowadzenie regulacji ustawowej, ponieważ do zmiany statutów/regulaminów niezbędnym jest dochowanie odpowiedniej procedurze,   
w tym odbycie posiedzeń komisji, konsultacji, sesji, publikacja we właściwym dzienniku urzędowym.

7. Przewiduje się również umożliwienie wykorzystania środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość w kolegialnych organach wykonawczych – tj. na poziomie powiatu i województwa.

8. Elektronizacja administracji przemawia za tym, by prace tak komisji organu stanowiącego, jak i kolegialnych organów wykonawczych mogły odbywać się przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość nie tylko w sytuacji szczególnej, lecz również w toku normalnej pracy. Takie rozwiązania przewiduje niniejszy projekt.

9. Wykorzystanie środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość wymaga drobnej korekty w zasadach podejmowania uchwał. Celem uniknięcia wątpliwości przyjmuje się, że

w tym przypadku warunkiem skutecznego podjęcia uchwały nie jest obecność określonej liczby członków organu kolegialnego, lecz ich bezpośrednie uczestnictwo w procedurze głosowania. Projekt nie wyłącza zasady jawności działania organów stanowiących ani obowiązku rejestrowania sposobu głosowania poszczególnych radnych.