

KAZIMIERZ BANDARZEWSKI
Uniwersytet Jagielloński
k.bandarzewski@interia.pl
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8783-8820>

DOPUSZCZALNOŚĆ PODEJMOWANIA UCHWAŁ
PRZEZ RADY GMIN
Z WYKORZYSTANIEM ZDALNEGO TRYBU OBRADOWANIA

ADMISSIBILITY OF ADOPTION OF RESOLUTIONS
BY MUNICIPAL COUNCILS DELIBERATING REMOTELY

Abstract: Transparency of activity of commune councils is an important value, which is the basis of a democratic state and allows for the actual participation of residents in shaping the manner of performing public tasks. Exceptions to the constitutional principle of transparency in the operation of commune councils are allowed only when a parliament separate act so provides. Such an exception was introduced in the act regulating the functioning of public administration during the state of epidemic or epidemic threat. The legislator aptly decided that although the transparency of the administration's activities is a very important value, the protection of health safety – the life and health of residents – is more important. This form of debates, i.e. remote debate, cannot be used in cases other than those directly specified in the act. Transparency as a constitutional value can't be regulated in the statutes of communes.

Keywords: Principle of transparency; resolution; commune council; correspondence procedure; principle of legality.

WPROWADZENIE

Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji obejmuje wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów².

Opisana powyższej zasada jawności obejmująca prowadzenie obrad przez kolegialne organy pochodzące z wyborów powszechnych dotyczy m.in. rad gmin. Znajduje to dodatkowe potwierdzenie w art. 18 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej³, zgodnie z którym posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne, oraz w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym⁴.

Niewątpliwie zasada jawności służy transparentności podejmowania uchwał przez organy stanowiące gmin, pozwalając na ocenę zachowania i głosowania poszczególnych radnych, a tym samym ma to wpływ także na ograniczenie zachowań korupcyjnych lub zmierzających do pokrzywdzenia wspólnoty samorządowej⁵. Radni, mając pełną świadomość jawności obrad, niewątpliwie będą wystrzegać się takich działań, które mogłyby być odebrane jako niereprezentujące interesy wspólnoty samorządowej, a więc pozbawione legitymizacji opartej na zaufaniu rządzonych wobec rządzących⁶. Tym samym przestrzeganie tej zasady winno być traktowane jako jeden z filarów demokratycznego państwa, umacniającego prawa mieszkańców⁷.

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja].

² M. WILD, *Art. 61, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, Warszawa: C.H. Beck 2016, s. 1427; B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: C.H. Beck 2012, s. 370.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm., dalej: u.s.g.

⁵ H. IZDEBSKI, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 4, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 349; 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. 65.

⁶ M. BERNACZYK, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe (2014), s. 59.

⁷ W. KISIEL, *Zagadnienia ogólne. 2.7. Niektóre gwarancje praworządności*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa: LexisNexis 2006, s. 56; A. Pi-skorz-Ryń, *Jawność i niejawnosc jako element prawa do dobrego samorządu*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, red. M. Stec i K. Małysa-Sulińska, Warszawa: Wolters Kluwer 2021, s. 103-120.

W okresie od 20 marca 2020 r.⁸ do 16 maja 2022 r.⁹ obowiązywał w Polsce stan epidemii związany z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2¹⁰. Od tej pory, tj. od dnia 16 maja 2022 r. obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego¹¹, zniesiony z dniem 1 lipca 2023 r.¹²

W okresie tym wiele dotychczasowych regulacji uległo czasowemu dostosowaniu do zmiennych warunków funkcjonowania administracji publicznej¹³. Jedną z nich było wprowadzenie obowiązujących do tej pory możliwości przeprowadzania obrad przez organy stanowiące gmin na odmiennych zasadach od dotychczas obowiązujących.

Celem tego artykułu będzie ocena dopuszczalności ograniczenia stosowania przepisów dotyczących jawności prowadzenia sesji rad gmin w okresie stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego.

Podstawową metodą badawczą będzie dogmatyczna metoda badań, skupiająca się na analizie obowiązującego ustawodawstwa, orzecznictwa sądowego oraz poglądów przedstawicieli doktryny prawa.

1. JAWNOŚĆ OBRAD RADY GMINY I REGULACJA USTAWY ANTYCOVIDOWEJ

Zgodnie z art. 11b ust. 1 i 2 u.s.g. jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności wstęp na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji. Ograniczenia jawności obrad rady gminy mogą wynikać wyłącznie z ustawy.

⁸ § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 491.

⁹ § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. poz. 1027.

¹⁰ Stan epidemii to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii (art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1284 ze zm.), natomiast stan zagrożenia epidemicznego to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych (art. 2 pkt 23 ww. ustawy).

¹¹ § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. poz. 1028.

¹² § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz. U. poz. 1118.

¹³ Jedną z nich jest ustawa z dnia 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. z 2023 r., poz. 1327 ze zm. [dalej: ustawa antycovidowa].

Stosownie do treści art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii rady gmin mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Co istotne, w przepisie tym ustawodawca objął zbiorczym pojęciem zdalnego trybu obradowania zarówno podejmowanie uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, jak i podejmowanie uchwał korespondencyjnie. W stanie prawnym obowiązującym od dnia 31 marca 2020 r.¹⁴ do dnia 10 listopada 2022 r. o obradowaniu w trybie zdalnym zarządzała osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu, natomiast od dnia 10 listopada 2022 r. o zdalnym trybie obradowania decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały w głosowaniu jawnym¹⁵. Decydowanie o zdalnym trybie obradowania przez radę gminy pozbawia takiej kompetencji przewodniczącego rady i może być traktowane jako bardziej demokratyczne decydowanie o procedurze prowadzenia obrad. Ustawodawca, wprowadzając taką zmianę, nie zamieścił jednak żadnego jej uzasadnienia, co utrudnia ustalenie rzeczywistych przesłanek jej wprowadzenia¹⁶.

2. DOPUSZCZALNOŚĆ USTAWOWEGO OGRANICZENIA JAWNOŚCI OBRAD RADY GMINY

Treść art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej wydaje się nie budzić większych wątpliwości. Zgodnie z jego wykładnią gramatyczną w okresie obowiązywania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego rada gminy może obradować zdalnie lub podejmować uchwały korespondencyjnie. Tym niemniej w praktyce pojawiły się kontrowersje dotyczące dopuszczalności stosowania takich trybów obradowania przez organy stanowiące gmin. Organy nadzoru niejednokrotnie stwierdzały nieważność uchwał podejmowanych przez rady gminy w trybie zdalnego obradowania¹⁷.

¹⁴ Art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 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.

¹⁵ Art. 45 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. poz. 2185.

¹⁶ Druk sejmowy nr 2479, IX kadencji Sejmu, www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2479 [dostęp: 30.05.2023].

¹⁷ Np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 5 czerwca 2020 r. NPII. 4131.1.546.2020, Dz. Urzęd. Woj. Śląsk. z 2020 r. poz. 4610; rozstrzygnięcie nadzorcze Woje-

Argumentując brak możliwości wykorzystania tego trybu w procesie podejmowania uchwał, organy nadzoru podnosiły, że art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej nie zawiera wyłączenia innych przepisów dotyczących sposobu obradowania organów kolegialnych samorządu terytorialnego, a w szczególności art. 11b ust. 2 i art. 14 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którymi każdy ma prawo wstępu na sesje rady gminy, na których odbywają się jawne głosowania. Podnosi się również, że wprowadzenie art. 15zzx ustawy antycovidowej może być interpretowany jako *lex specialis* wobec przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jednakże taka interpretacja nie może prowadzić do wniosku, że w trakcie sesji nie obowiązują żadne reguły wynikające z ww. ustawy samorządowej, bo wówczas nie byłoby sesji *sensu stricto*. Głosowanie nad uchwałami jedynie na sesji rady gminy musi być bezwzględnie respektowane i nie może być od tego żadnych odstępstw¹⁸. Dodatkowo, jako konsekwencje zdalnego trybu obradowania, podnosi się kwestie ustalania kworum przed samymi głosowaniami, problemy techniczne dotyczące możliwości zapewnienia stałego łączenia elektronicznego pozwalającego na emisję obrazu, dźwięku i przesyłania aktu głosowania przez radnego, prowadzenia konsultacji z mieszkańcami oraz zapewnienia imiennego głosowania radnym¹⁹.

Nie budzi wątpliwości, że dopuszczalność przeprowadzenia sesji rady gminy na drodze zdalnej lub podejmowanie uchwał korespondencyjnie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady jawności prowadzenia obrad przez kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów. Do chwili wprowadzenia do polskiego systemu prawnego regulacji wynikającej z art. 15zzx ustawy antycovidowej sesje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego miały charakter jawny, a jawność ta obejmowała nie tylko jawne głosowanie nad projektami uchwał (art. 14 ust. 1 u.s.g.), ale także prawo mieszkańca gminy do wstępu na sesję rady powiatu i zapoznania się z dokumentami oraz protokołami z takiej sesji (art. 11b ust. 2 u.s.g.).

wody Śląskiego z dnia 26 czerwca 2020 r. NPII.4131.1.617.2020, Dz. Urzęd. Woj. Śląsk. z 2020 r. poz. 5133.

¹⁸ Np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 31 marca 2021 r. PN-II.4131.101.2021, LEX nr 3235021; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 5 czerwca 2020 r. NPII.4131.1.546.2020, LEX nr 3012284; 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. 74-79.

¹⁹ J. KORCZAK, *Odbywanie sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w trybie zdalnym. Problemy ustrojowe, proceduralne i konstytucyjne*, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów: Politechnika Rzeszowska 2022, s. 40-43; S. Pacholec, P. Solka, *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu*, s. 70-71.

Wyjątki od jawności mogły wynikać tylko z przepisów ustawowych²⁰. Regulacja ta w pełni respektuje konstytucyjną zasadę jawności.

Tym niemniej już sama Konstytucja w art. 61 ust. 3 wprowadza ograniczenie tej zasady²¹. Zgodnie z tym przepisem dopuszczalne jest ustawowe ograniczenie jawności ze względu na ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa²². Uregulowanie w art. 15zzx ustawy antycovidowej zasad przeprowadzania sesji organów stanowiących gmin oraz sposobu podejmowania uchwał znajduje umocowanie konstytucyjne i dopóki ustawa ta nie zostanie uchylona, dopóty należy uznać jej obowiązywanie za w pełni dopuszczalne i zgodne w analizowanym zakresie z treścią Konstytucji RP²³.

Powyższe prowadzi do wniosku, że zasada jawności zawarta w ustawie o samorządzie gminnym może być ograniczona treścią art. 15zzx ustawy antycovidowej, co dodatkowo znajduje uzasadnienie w samej treści art. 11b ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym działalność organów gminy jest jawna, zaś ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Podkreślić należy, że wynikające z powołanego art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej wyłączenie możliwości wstępu mieszkańców na sesję rady gminy nie stanowi negacji samej zasady jawności działalności tego organu, ale jedynie ograniczenie tej zasady. Zasada jawności funkcjonowania rady gminy (tak jak i innych organów wykonujących władzę publiczną) obejmuje nie tylko możliwość wstępu na jej posiedzenia, ale także np. dostępu do dokumentów podjętych przez ten organ. Konstytucja w art. 61 nie reguluje kilku odrębnych zasad jawności, ale jedną zasadę jawności, która obejmuje m.in. prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. W doktrynie trafnie podnosi się, że dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów stanowi jedynie przykładowy, a nie wyczerpujący katalog form realizacji zasady jawności²⁴. Tym samym nawet zawarte

²⁰ B. DOLNICKI, *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, wyd. 2, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 272-273.

²¹ S. PACHOLEC, P. SOLKA, *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu*, s. 66-67.

²² M. Wild, *Konstytucja*, s. 1427-1428.

²³ K. BANDARZEWSKI, M. MACZYŃSKI, *Problem prowadzenia obrad rady gminy w trybie korespondencyjnym oraz dopuszczalność podejmowania przez organ stanowiący gminy uchwał w drodze głosowania korespondencyjnego w okresie pandemii*, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów: Politechnika Rzeszowska 2022, s. 49-63.

²⁴ W. SOKOLEWICZ, K. WOJTYCZEK, *Komentarz do art. 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, red. L. Garlicki i M. Zubik, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2016, s. 491-492; W. SKRZYDŁO, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 4, Kraków: „Zakamycze” 2002, s. 73.

w art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej ustawowe pozbawienie mieszkańca prawa wstępu na posiedzenia rady gminy stanowi jedynie ograniczenie tego prawa, a nie jego całkowite pozbawienie. Mieszkaniec nadal będzie miał prawo np. dostępu do dokumentów (uchwał) podjętych na sesji przeprowadzonej w zdalnym trybie obradowania.

Dodatkowo należy wskazać, że wykładnia gramatyczna art. 15zzx ustawy antycovidowej i art. 11b u.s.g. może prowadzić do odmiennej interpretacji obowiązywania zasady jawności. Powołany art. 15zzx ww. ustawy pozwala w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii na podejmowanie uchwał przez rady gmin w zdalnym trybie obradowania, natomiast art. 11b u.s.g. wyklucza taką możliwość wskazując, że zasada jawności nie pozwala na ograniczenie jawności. Jednakże w takiej sytuacji, gdy wykładnia gramatyczna norm prawnych prowadzi do rozbieżności interpretacyjnej, należy zastosować inne zasady interpretacji przepisów prawa. Należy sięgnąć do wykładni systemowej celem należytego odkodowania znaczenia i obowiązywania ww. przepisów rangi ustawowej. Jeżeli więc z dwóch różnych wykładni jedna z nich prowadzi do sprzeczności systemowej, a druga do poprawnej wykładni stosowania przepisów z różnych aktów prawnych tej samej rangi, pierwszeństwo należy przyznać tej wykładni, która jest zgodna zarówno z rozumieniem językowym danych przepisów, jak i ich spójną interpretacją w odmiennych aktach prawnych²⁵. Zgodność zachodzi wówczas, gdy art. 15zzx ustawy antycovidowej będzie stanowił przepis szczególny pozwalający na wyłączenie w zakresie w nim przewidzianym stosowania zasady jawności. Znajduje to potwierdzenie w normie prawnej wyższego szczebla, tj. w art. 61 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenie jawności w akcie rangi ustawowej.

3. SPOSOBY REALIZACJI ZDALNEGO TRYBU OBRADOWANIA

Art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej wyróżnia dwa sposoby realizacji zdalnego trybu obradowania: z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość oraz korespondencyjnie.

Przeprowadzenie sesji rady gminy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość oznacza użycie urządzeń technicznych (środków komunikacji elektronicznej) umożliwiających przeprowadzenie tych obrad na odległość z radnymi bez konieczności obecności samych radnych w tym samym miejscu w czasie sesji, z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku w czasie rzeczywistym oraz możliwością wypowiadania się samych radnych w toku se-

²⁵ L. MORAWSKI, *Zasady wykładni prawa*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” 2010, s. 147-149.

sji²⁶. Tym samym istotą tego sposobu przeprowadzenia obrad jest udział w nich radnych poprzez urządzenia komunikacji elektronicznej, bez fizycznej obecności samych radnych na takim posiedzeniu.

Powyższy sposób komunikowania się znajdował w praktyce zastosowanie także w okresie przed wprowadzeniem w Polsce stanu epidemii, aczkolwiek nie mógł być stosowany przez organy stanowiące gmin z powodu braku ku temu podstawy prawnej.

Kolejnym sposobem zdalnego obradowania jest forma korespondencyjna²⁷, nazywana czasami trybem obiegowym²⁸.

Pojęcie trybu korespondencyjnego podejmowania uchwał nie zostało zdefiniowane w ustawie o samorządzie gminnym. W języku potocznym tryb korespondencyjny to tryb odnoszący się do korespondencji, czyli taki, który służy do korespondencji, a więc związany z listownym porozumiewaniem się, gdzie kontakt jest utrzymywany listownie, a więc niebezpośrednio²⁹. W doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym korespondencyjne podejmowanie uchwał ma miejsce wówczas, gdy poszczególni radni oddają odrębnie głosy w różnym czasie, bez jednoczesnej fizycznej obecności w określonym miejscu³⁰. Odpowiada temu np. tryb korespondencyjny (obiegowy) określony w § 68, § 80b i § 92 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów³¹ oraz art. 30 i art. 30a ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego³² i art. 11 ust. 3 ustawy z 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych³³.

Zgodnie z art. 30 ust. 1-4 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego warunkiem ważności głosowania korespondencyjnego jest udział w nim wszystkich uczestników tej Rady, a sama uchwała podejmowana w drodze głosowania korespondencyjnego wymaga jednomyśl-

²⁶ Por. art. 15zzzi ust. 1, art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 1, art. 14f ust. 1 i art. 14ha ust. 1 i 1a ustawy antycovidowej.

²⁷ Poza art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej forma korespondencyjna pojawia się także w art. 15zzzzzc ustawy antycovidowej.

²⁸ J. KORCZAK, *Odbywanie sesji organów*, s. 32-33.

²⁹ *Słownik Języka Polskiego*. Tom I, red. M. Szymczak, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1996, s. 950.

³⁰ S. GAJEWSKI, *Głosowanie tajne na sesji zdalnej*, „Serwis Administracyjny Samorządowy” (2021), nr 1, https://www.doradcasamorzadu.pl/133-sas1_2021/5128-g%C5%82osowanie-tajne-na-sesji-zdalnej.html [dostęp: 30.05.2023]; K. BANDARZEWSKI, M. MACZYŃSKI, *Problem prowadzenia obrad*, s. 50-53.

³¹ T.j. M.P. z 2016 r. poz. 1006.

³² T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.

³³ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 692.

ności³⁴. Podobnie tryb obiegowy rozpatrzenia dokumentów reguluje § 68 ust. 4 i § 92 ust. 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów, zgodnie z którymi projekt dokumentu rządowego skierowany do rozpatrzenia w trybie obiegowym uważa się za przyjęty, jeżeli w wyznaczonym terminie nie zgłoszono uwag do projektu, a w razie zgłoszenia uwag, które nie zostaną uwzględnione lub wyjaśnione, projekt dokumentu rządowego wymaga rozpatrzenia na posiedzeniu.

Stosownie do art. 11 ust. 3 ustawy o Radzie Mediów Narodowych w sprawach niecierpiących zwłoki przewodniczący Rady może zarządzić głosowanie korespondencyjne, tak podjęta uchwała będzie ważna, jeżeli uzyska bezwzględną większość głosów w obecności co najmniej 3 członków Rady, czyli więcej niż połowę jej składu³⁵. Uzupełnia tę regulację § 11 ust. 5 Regulaminu Rady Mediów Narodowych, zgodnie z którym głosowanie korespondencyjne odbywa się z wykorzystaniem poczty elektronicznej, a przewodniczący Rady przesyła na adresy poczty elektronicznej członków Rady zarządzenie o głosowaniu korespondencyjnym wraz z projektem uchwały. Członkowie Rady w terminie 24 godzin oddają swój głos w formie wiadomości zwrotnej. W terminie 24 godzin od przesłania wiadomości zwrotnej sekretariat Rady potwierdza telefonicznie oddanie głosu przez każdego z członków Rady³⁶.

Powołane przepisy nie regulują w sposób jednolity trybu korespondencyjnego (obiegowego) podejmowania uchwał, tym niemniej elementem wspólnym tego trybu jest – poza brakiem obecności członków danych gremiów w jednym miejscu – możliwość głosowania (oddawania głosów) za danym projektem w określonym przedziale czasowym, bez konieczności głosowania w tym samym czasie.

Także w ustawie antycovidowej nie ma regulacji trybu korespondencyjnego lub obiegowego, tym niemniej w jej art. 14hb ust. 2 można odnaleźć podstawowe cechy takiego sposobu podejmowania aktów. Zgodnie z tym przepisem uchwała podjęta w trybie obiegowym jest ważna, gdy wszyscy członkowie danego organu zostali powiadomieni o treści projektu uchwały i terminie oddania głosu oraz w głosowaniu wzięła udział co najmniej połowa członków tego organu. Mimo że art. 14hb ww. ustawy reguluje podejmowanie uchwał przez organy samorządów zawodowych, to ww. zasady powinny być stosowane także do podejmowania uchwał przez rady gmin.

Tym samym z samej istoty trybu korespondencyjnego podejmowania uchwał przez rady gmin wynika, że sam projekt uchwały musi być przekazany wszystkim radnym, akt głosowania odbywa się w drodze pisemnego oddawania głosów

³⁴ J. MĘCINA, *Komentarz do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 96-97.

³⁵ Rada ta liczy łącznie 5 członków – art. 3 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

³⁶ www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/rmn_regulamin [dostęp: 30.05.2023].

w okresie wskazanym przez przewodniczącego rady gminy, a uchwała zostaje podjęta, jeżeli opowie się za nią taka liczba głosów, jaka wynika z przepisów ustawowych (zwykła większość³⁷, bezwzględna większość³⁸ lub większość kwalifikowana³⁹). Jeżeli dana uchwała ma być podjęta w trybie głosowania jawnego, to wówczas – ogłaszając wyniki głosowania – przewodniczący powinien podać do publicznej wiadomości nazwiska radnych ze wskazaniem, kto głosował i w jaki sposób.

4. LEGALNOŚĆ ZASTOSOWANIA ZDALNEGO TRYBU OBRADOWANIA W UJĘCIU FORMALNYM I MATERIALNYM

Nieuprawniony jest pogląd, że w każdym przypadku, podejmując w okresie stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego uchwały, rady gmin mogą obradować zdalnie lub podejmować uchwały w trybie korespondencyjnym.

Działalność każdego organu władzy publicznej podlega ocenie przede wszystkim pod względem legalności⁴⁰. Ocena legalności działania organów samorządu znajduje dodatkowe wsparcie w art. 171 ust. 1 Konstytucji oraz art. 85 u.s.g.

Ocena legalności (praworządności) obejmuje dwa jej aspekty: formalny i materialny. Jedynie spełnienie obu z nich oznacza, że dany akt jest zgodny z prawem.

Aspekt formalny zasady praworządności obejmuje ocenę istnienia przepisu, który pozwalał na podjęcie uchwały w trybie korespondencyjnym. Tym przepisem jest art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej.

Aspekt materialny zasady praworządności nakazuje ocenę danego zachowania pod względem przestrzegania określonych wartości⁴¹. Skoro Konstytucja w art. 61 ust. 3 pozwala na ograniczenie zasady jawności ze względu na ochronę wolności i praw innych osób lub bezpieczeństwa, to legalność działania organów stanowiących jednostek samorządu podejmujących uchwały zdalnie lub korespondencyjnie tylko wówczas będzie zachowana, gdy zastosowanie danego trybu będzie wprost skierowane na ochronę praw innych osób (np. radnych lub mieszkańców) lub zapewnienie ich bezpieczeństwa, w tym także bezpieczeństwa zdro-

³⁷ Jest to podstawowy sposób podejmowania uchwał przez radę gminy – art. 14 ust. 1 u.s.g.

³⁸ Np. wybór przewodniczącego rady gminy – art. 19 ust. 1 u.s.g.

³⁹ Np. większością $\frac{2}{3}$ oddanych głosów podejmowana jest uchwała w sprawie zarządzenia referendum w przedmiocie odwołania wójta – art. 28b ust. 4 u.s.g.

⁴⁰ Art. 7 Konstytucji RP.

⁴¹ M. SIENIUC, *Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 49; wyrok TK z 19 sierpnia 2020 r., K 46/15, OTK-A 2020/39.

wotnego⁴². To są bowiem wartości, które pozwalają na ograniczenie zasady jawności. Tym samym tylko łączne zachowanie tych dwóch aspektów prowadzi do wniosku, że zastosowany tryb podejmowania uchwał na podstawie art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej będzie zgodny z prawem⁴³.

5. DOPUSZCZALNOŚĆ UREGULOWANIA ZDALNEGO TRYBU OBRADOWANIA W STATUCIE GMINY

Zagadnieniem bezpośrednio związanym z możliwością podejmowania uchwał w zdalnym trybie obradowania jest dopuszczalność uregulowania takiej możliwości w statucie gminy. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że tryb przeprowadzania obrad rady gminy stanowi część ustroju danej jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym materię statutową. Potwierdza to wprost art. 22 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym tryb pracy organów gminy określa statut danej gminy.

W praktyce były podejmowane uchwały wprowadzające do statutów gmin przepisy pozwalające na przeprowadzenie obrad organu stanowiącego w trybie zdalnym. Jako przesłanki uzasadniające ten tryb wskazywano stan epidemii lub zagrożenia epidemicznego bądź też inne okoliczności, takie jak np. zagrożenie zdrowia i życia, niebezpieczeństwo utraty mienia itp.⁴⁴ Także w piśmiennictwie pojawiły się głosy wskazujące na możliwość wprowadzenia statutowej regulacji dopuszczającej przeprowadzenie obrad w formie zdalnej ze wskazaniem, że żaden przepis nie zakazuje zdalnego prowadzenia obrad, a zawarty w art. 14 ust. 1 u.s.g. zwrot „w obecności” nie oznacza jedynie fizycznej obecności radnego na sesji⁴⁵.

⁴² K. BANDARZEWSKI, M. MACZYŃSKI, *Problem prowadzenia obrad*, s. 57-61, M. BERNACZYK, *Prawo do informacji publicznej*, s. 318.

⁴³ Por. J. JAGODA, *Podejmowanie uchwał przez radę gminy w trybie korespondencyjnym. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2021 r., III OSK 4189/21*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” (2023), nr 9, s. 124-131.

⁴⁴ Np. § 23 ust. 6 uchwały nr XLI/272/22 Rady Gminy Biesiekierz z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Biesiekierz, Dz. Urzęd. Woj. Zachod. poz. 2926; § 1 pkt 6 uchwały nr XXXIX/317/2022 Rady Gminy Kwilcz z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniająca uchwałę nr XLVIII/328/2018 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Kwilcz, Dz. Urzęd. Woj. Wielk. poz. 5217; § 1 pkt 2 uchwały nr XXXVI/343/21 Rady Gminy Iława z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr IX/78/19 Rady Gminy Iława z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Iława, Dz. Urzęd. Woj. Warmi. poz. 568.

⁴⁵ P. JÓŹWIĄK, *O prawnych możliwościach przeprowadzenia sesji rady gmin w trybie zdalnym*, „Samorząd Terytorialny” (2020), nr 6, s. 32-35; A. HYŻOREK, *W sprawie transmitowania*, s. 83-84.

Zarówno organy nadzoru, jak i sądy administracyjne jednoznacznie wypowiedziały się przeciwko możliwości uregulowania w statutach jednostek samorządu terytorialnego możliwości prowadzenia obrad w formie zdalnej lub podejmowania uchwał w trybie korespondencyjnym⁴⁶. Takie stanowisko należy w pełni zaaprobować.

Konstytucyjna zasada jawności obejmuje prawo mieszkańca do wstępu na posiedzenia rady gminy jako kolegialnego organu władzy publicznej pochodzącego z powszechnych wyborów. Niewątpliwie zdalny tryb obradowania znacząco utrudni wykonywanie tego uprawnienia przez mieszkańca. W przypadku podejmowania uchwał korespondencyjnie wyłącza to prawo, natomiast w przypadku prowadzenia sesji z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość znacząco je ogranicza, ponieważ w tym ostatnim przypadku mieszkaniec może obserwować na ekranie komputera pojedynczego radnego lub radnych w zakresie udostępnionym do publicznego wglądu.

Skoro prawo wstępu na posiedzenia rady gminy wynika wprost z art. 61 ust. 2 Konstytucji, to nie można tego prawa modyfikować lub w istocie wyłączać normą prawną zawartą w akcie prawa miejscowego, jakim jest statut gminy⁴⁷. Jediną dopuszczalnością ograniczenia tego prawa jest przepis rangi ustawowej, stosownie do art. 61 ust. 3 Konstytucji. Także podstawą do wprowadzenia zdalnego trybu obradowania nie mógłby być art. 169 ust. 4 Konstytucji, który wprowadzie pozwala na regulowanie ustroju wewnętrznego każdej jednostki samorządu terytorialnego, ale tylko w granicach ustaw, tj. w zakresie niepowodującym naruszenie przepisów ustaw, a tym bardziej przepisu konstytucyjnego, jakim jest art. 61 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji⁴⁸.

Całkowicie trafnie w orzecznictwie sądowym zajęto stanowisko, zgodnie z którym nie jest dopuszczalne uregulowanie w statucie jednostki samorządu terytorialnego jakiegokolwiek przypadku wyłączającego jawność obrad organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Niedopuszczalne byłoby wprowadzenie do tekstu statutu możliwości prowadzenia zdalnego trybu obradowania z powodu przesłanek wprost wynikających z art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej, ponieważ byłoby to ponowne uregulowanie materii ustawowej w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest, aby norma prawna już

⁴⁶ Np. wyrok NSA z 14 października 2021 r. III OSK 3979/21, LEX nr 3289386; wyrok NSA z 25 kwietnia 2023 r. III OSK 7569/21; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 stycznia 2022 r., PN.4131.62.2022, LEX nr 3291783; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 27 lipca 2022 r. NP-II.4131.1.207.2022.5, LEX nr 3388477; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 1 sierpnia 2022 r. P-I.4131.255.2022.AA, LEX nr 3382697.

⁴⁷ B. DOLNICKI, *Ustawa o samorządzie*, s. 273.

⁴⁸ Odmienne P. JÓŹWIAK, *O prawnych możliwościach*, s. 35.

uregulowana w ustawie mogła być ponownie i w identycznym zakresie wprowadzona do porządku prawnego jako przepis aktu prawa miejscowego⁴⁹.

Niedopuszczalne byłoby także umożliwienie w statucie danej gminy przeprowadzania zdalnych obrad przez radę gminy na podstawie innych przesłanek niż wynika to z ww. art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej, ponieważ w takim przypadku byłby to przepis *contra legem*, wprost naruszający zarówno art. 61 ust. 3 Konstytucji niedopuszczający do ograniczenia prawa wstępu na posiedzenia m.in. rad gmin w przepisie innej rangi niż ustawa, a ponadto sprzeczny z art. 11b ust. 2 u.s.g.

WNIOSKI

Przedstawiona analiza pozwala na stwierdzenie, że art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej stanowi przepis umożliwiający wprowadzenie ograniczenia wynikającej z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji zasady jawności działania każdego organu kolegialnego władzy publicznej pochodzącego z powszechnych wyborów, w tym organu stanowiącego gminy. Zakres przedmiotowy wprowadzonego ograniczenia wynikający z potrzeby bezpośredniej ochrony zdrowia zarówno radnych, jak i mieszkańców zamierzających korzystać z prawa wstępu na posiedzenia kolegialnego organu gminy pozwala na przeprowadzenie obrad rady gminy w trybie zdalnym — zarówno poprzez wykorzystanie elektronicznych środków porozumiewania się na odległość, jak i podejmowania uchwał korespondencyjnie.

Sama formalna możliwość korzystania z tego trybu nie oznacza, że w każdym przypadku w okresie stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego rada gminy może z tej formy skorzystać w sposób nienaruszający prawo. Zgodnie z prawem będzie zarządzenie w formie uchwały tego trybu procedowania tylko wtedy, gdy tradycyjny sposób prowadzenia sesji polegający na bezpośrednim uczestnictwie radnych na sesji wraz z dopuszczalnością wstępu na nią mieszkańców będzie bezpośrednio, a nie jedynie potencjalnie, skutkował zagrożeniem życia lub zdrowia osób przebywających na takiej sesji lub naruszeniem innych konstytucyjnie chronionych wartości wynikających z art. 61 ust. 3 Konstytucji. Tym samym rada gminy, podejmując na podstawie art. 115zzx ust. 2 ustawy antycovidowej uchwałę o przeprowadzeniu sesji w zdalnym trybie obradowania, musi szczegółowo uzasadniać, dlaczego ten tryb wy-

⁴⁹ Por. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r. II OSK 1077/09, LEX nr 597127; wyrok NSA z 21 października 2021 r. II GSK 1116/21, LEX nr 3326409; wyrok NSA z 6 października 2021 r. III OSK 4042/21, LEX nr 3340459; D. DĄBEK, *Prawo miejscowe*, wyd. III, Warszawa: Wolters Kluwer 2020, s. 366.

biera (a dodatkowo – jaki sposób obradowania) i jakie argumenty za tym przemawiają. Nie wystarczy samo powołanie się na stan epidemii lub zagrożenia epidemicznego. Uchwały rady gminy podjęte na podstawie art. 15zzx ust. 2 ustawy antycovidowej bez uzasadnienia będą obarczone istotną wadą w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., a tym samym powinny być unieważniane przez organy nadzoru lub sądy administracyjne.

Nie powinno również budzić wątpliwości, że możliwość odstąpienia od jawnego prowadzenia obrad może wynikać jedynie z przepisu rangi ustawowej, a tym samym niedopuszczalne jest wprowadzanie w statutach gmin regulacji pozwalających na stosowanie zdalnego trybu obradowania.

PIŚMIENNICTWO

- BANASZAK Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: C.H. Beck 2012.
- BANDARZEWSKI Kazimierz, MACZYŃSKI Marek, *Problem prowadzenia obrad rady gminy w trybie korespondencyjnym oraz dopuszczalność podejmowania przez organ stanowiący gminy uchwał w drodze głosowania korespondencyjnego w okresie pandemii*, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów: Politechnika Rzeszowska 2022, s. 49-64.
- BERNACZYK Michał, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2014.
- DĄBEK Dorota, *Prawo miejscowe*, wyd. 3, Warszawa: Wolters Kluwer 2020.
- DOLNICKI Bogdan, *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, wyd. 2, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 272-273.
- GAJEWSKI Sebastian, *Głosowanie tajne na sesji zdalnej*, „Serwis Administracyjny Samorządowy” (2021), nr 1, www.doradcasamorządu.pl/133-sas1_2021/5128-g%C5%82osowanie-tajne-na-sesji-zdalnej.html [dostęp: 30.05.2023].
- IZDEBSKI Hubert, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 4, Warszawa: Wolters Kluwer 2017.
- HYŻOREK Aleksander, *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.
- JAGODA Joanna, *Podejmowanie uchwał przez radę gminy w trybie korespondencyjnym. Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2021 r., III OSK 4189/21*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” (2023), nr 9, s. 124-131.
- JÓŹWIAK Piotr, *O prawnych możliwościach przeprowadzenia sesji rady gmin w trybie zdalnym*, „Samorząd Terytorialny” (2020), nr 6, s. 29-36.
- KISIEL Wiesław, *Zagadnienia ogólne. 2.7. Niektóre gwarancje praworządności*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa: LexisNexis 2006, s. 21-64.
- KORCZAK Jerzy, *Odbywanie sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w trybie zdalnym. Problemy ustrojowe, proceduralne i konstytucyjne*, [w:] *Funkcjonowanie*

- administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów: Politechnika Rzeszowska 2022, s. 23-48.
- MĘCINA Jacek, *Komentarz do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, Warszawa: Wolters Kluwer 2018.
- MORAWSKI Lech, *Zasady wykładni prawa*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” 2010.
- PACHOLEC Sara, SOLKA Piotr, *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” (2022), nr 5, s. 64-75.
- PISKORZ-RYŃ AGNIESZKA, *Jawność i niejawność jako element prawa do dobrego samorządu*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, red. M. Stec i K. Małysa-Sulińska, Warszawa: Wolters Kluwer 2021, s. 103-120.
- SIENIUC Magdalena, *Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom II, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 45-56.
- SKRZYDŁO Wiesław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 4, Kraków: „Zakamycze” 2002, s. 73.
- Słownik Języka Polskiego*. Tom I, red. M. Szymczak, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1996, s. 950.
- SOKOLEWICZ Wojciech, WOJTYCZEK Krzysztof, *Komentarz do art. 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. 2, red. L. Garlicki i M. Zubik, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2016, s. 459-507.
- WILD Mikołaj, *Art. 61*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, Warszawa: C.H. Beck 2016, s. 1427-1428.

DOPUSZCZALNOŚĆ PODEJMOWANIA UCHWAŁ PRZEZ RADY GMIN Z WYKORZYSTANIEM ZDALNEGO TRYBU OBRADOWANIA

STRESZCZENIE

Transparentność działania rad gmin jest ważną wartością, która leży u podstaw demokratycznego państwa i pozwala na realny udział mieszkańców w kształtowaniu sposobu wykonywania zadań publicznych. Wyjątki od konstytucyjnej zasady jawności działania rad gmin dopuszczalne są jedynie wówczas, gdy wynika to wprost z ustawy. Taki wyjątek wprowadzono w ustawie regulującej funkcjonowanie administracji publicznej w okresie epidemii lub zagrożenia epidemicznego. Ustawodawca trafnie uznał, że choć jawność działań administracji jest wartością bardzo istotną, ważniejsza jest ochrona bezpieczeństwa zdrowotnego – życia i zdrowia mieszkańców. Podejmowanie uchwał korespondencyjnie lub z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość nie może być stosowane w innych przypadkach niż bezpośrednio określonych w ustawie. Także zasada jawności jako wartość konstytucyjna nie może być ograniczana w statucie gminy.

Słowa kluczowe: zasada jawności; uchwała; rada gminy; tryb korespondencyjny; zasada legalności.