

Jawność i kompetencja VII

www.jawnoscsamorzadu.pl

Projekt „Jawność obrad rad miejskich
i rad powiatów w Polsce” zrealizowany
w ramach programu Obywatele dla
Demokracji, finansowanego z Funduszy
EOG, w obszarze „Kontrola obywatelska”



Fundacja Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa w okresie od 1 lutego 2014 r. do 30 kwietnia 2014 r. realizowała projekt pod tytułem „Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce”. Projekt realizowany był w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG, w obszarze „Kontrola obywatelska”.

Projekt był realizowany w ramach dotacji przyznanej w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG), na podstawie umowy zawartej między Fundacją im. Stefana Batorego a Biurem Mechanizmów Finansowych z siedzibą w Brukseli.

Strona projektu: www.jawnoscsamorzadu.pl

Kierownikiem projektu był dr Piotr Sitniewski (psitniewski@gmail.com).

Eksperti współpracujący dr Julita Sitniewska, dr Jarosław Ruszewski.

Marek Budkiewicz i Maciej Romaniak współtworzyli stronę projektu.



CZĘŚĆ TRZECIA RAPORTU

Analiza treści statutów jednostek samorządu terytorialnego

Działanie 3) – analiza statutów/regulaminów rad miast/powiatów pod kątem elementów kształtujących zasadę jawności.

1. Czy statut jednostki zawiera preambułę?

Spośród wszystkich zbadanych jednostek samorządu terytorialnego, uroczyste wstępy do statutu, czasem przyjmujące nazwę preambuły, znajdują się w 11 przypadkach. W grupie powiatów grodzkich, inaczej miast na prawach powiatu są to: Kraków, Warszawa, Płock, Łomża i Kielce. W grupie powiatów ziemskich preambuły występują w powiecie lwóweckim (siedziba w Lwówku Śląskim), w powiecie krośnieńskim (siedziba w Krośnie Odrzańskim woj. lubuskie), oraz w powiecie średzkim (siedziba w Środzie Wielkopolskiej, woj. wielkopolskie). W grupie miast preambuły występują w statutach 3 miast: Nowa Sól (woj. lubuskie), Tczew (woj. pomorskie), oraz Aleksandrów Kujawski (woj. kujawsko-pomorskie).

Województwo	Rodzaj i siedziba jednostki
Małopolskie	miasto Kraków – powiat grodzki ⁵²
Mazowieckie	miasto Warszawa – powiat grodzki ⁵³
Mazowieckie	miasto Płock – powiat grodzki ⁵⁴
Podlaskie	miasto Łomża – powiat grodzki ⁵⁵
Świętokrzyskie	miasto Kielce – powiat grodzki ⁵⁶
Śląskie	Powiat ziemski – Lwówek Śląski ⁵⁷
Lubuskie	Powiat ziemski – Krosno Odrzańskie ⁵⁸
Wielkopolskie	Powiat ziemski – Środa Wielkopolska ⁵⁹
Lubuskie	Gmina miejska – Nowa Sól ⁶⁰
Kujawsko-pomorskie	Gmina miejska – Aleksandrów Kujawski ⁶¹
Pomorskie	Gmina miejska – Tczew ⁶²

52 Wybrana w pierwszych po 50 latach wolnych wyborach Rada Stołecznego Królewskiego miasta Krakowa z czcią przyjmując obowiązek zachowania i pomnożenia danego nam poprzez umiłowane miasto dziedzictwa kultury narodowej, dziedzictwa, które stanowi część tradycji europejskiej, świadoma ograniczeń prawnych uniemożliwiających pełną realizację woli i ambicji wspólnoty samorządowej, uchwaliła Statut miasta Krakowa w dniu 24 maja 1991r.

53 „My, Radni miasta stołecznego Warszawy, świadomi swej służebnej roli wobec miasta, pomni, że co czynimy – czynimy jako przedstawiciele jego obywateli, przed którymi odpowiadamy, przechowując w naszych sercach i umysłach wieloletnią historię Stolicy, z czcią odnosząc się do naszych przodków, których ogromne ofiary sprawiły, że Warszawa pozostała miastem nieujarzmionym, wdzięczni poprzednim pokoleniom za ich trud podźwignięcia miasta z ruin, ufni, że w pracy dla naszego miasta nie zabraknie nam siły i wytrwałości, których źródłem dla wielu z nas jest wiara w Boga, a dla wszystkich – wiara w głęboki sens publicznej służby, w trosce o dobro wspólne Warszawy – Stolicę Rzeczypospolitej Polskiej, pragnąc zapewnić naszemu Miastu sprawne i uczciwe rządy oraz jak najpełniejsze i sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb jego mieszkańców, nawiązując do zasad pomocniczości i decentralizacji stanowiących fundament polskiego ustawodawstwa samorządowego i zgodnie z nim dookreślając zapisane w ustawach kompetencje miasta i jego Dzielnic, na podstawie praw wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustaw, w uzgodnieniu z Prezesem rady Ministrów, u s t a n a w i a m y Statut miasta stołecznego Warszawy i wzywamy wszystkich, których to dotyczy, by jego przestrzeganie było dla nich niewzruszonym nakazem.”

54 Rada Stołecznego Książęcego miasta Płocka z szacunkiem odnosi się do pozostawionej nam przez przodków chlubnej spuścizny będącej ogromnym wkładem w cywilizacyjny rozwój Polski i Europy, czyniąc także zadość obowiązkowi zachowania i pomnażania danego nam dziedzictwa oraz przywrócenia tysiącletniemu Miastu – siedziby monarchów, biskupów, książąt mazowieckich i władz wojewódzkich należnej mu uzasadnionej i potwierdzonej historycznie rangi uchwaliła Statut miasta Stołecznego Książęcego Płocka.

55 Rada Miejska Łomży wierna wielowiekowej tradycji, kierująca się w swym postępowaniu uniwersalnymi wartościami służącymi dobru wspólnemu, statut niniejszy niegdyś Królewskiego miasta Łomży przyjęła i uchwaliła.

56 Wybrani w wolnych wyborach przedstawiciele Civitas Kielcensis stanowiący Radę miasta Kielce, z wielkim szacunkiem i atencją odnosząc się do chlubnego dorobku licznych pokoleń Polaków, stanowiącego ważki wkład w cywilizacyjny rozwój Polski, Europy i Świata, z czcią i dumą podejmując obowiązek dochowania i pomnożenia danego nam przez przodków ponad tysiącletniego dziedzictwa kultury narodowej, pozostawionego w stolicy Ziemi Świętokrzyskiej – Kielcach, a stanowiącego istotną część europejskiego kręgu tradycji chrześcijańskiej, w dwudziestą rocznicę przyjęcia przez Najjaśniejszą Rzeczpospolitą Polską – ukochaną Ojczyznę, drogi demokratycznych przemian, które pozwoliły na swobodną realizację idei samorządności, świadomi ograniczeń wynikających z prawa, uniemożliwiających pełną realizację woli, dążeń i ambicji Wspólnoty Samorządowej Kielc, uchwalamy z wielką troską i w najlepszej wierze, a także ku pożytkowi i chlubie potomnych, w dniu 22 grudnia 2009 roku, Statut miasta Kielce w następującym brzmieniu(...).

2. Informowanie o terminie i miejscu obrad.

a) Czy statut przewiduje upublicznienie informacji o miejscu, terminie i przedmiocie obrad rady?

Generalnie rzecz ujmując kwestia ta raczej nie budziła wątpliwości z punktu widzenia regulacji statutowych. Absolutna większość zbadanych jednostek przewidywała w treści swoich statutów/regulaminów regulację przewidującą publiczne informowanie o miejscu i terminie obrad rady. W skali ogólnopolskiej sytuacja wygląda następująco:

57 W celu:

- integracji gmin wchodzących w skład Ziemi Lwóweckiej
- wykorzystania historycznej szansy powstania powiatu, z uwzględnieniem interesów i potrzeb społeczności naszego terenu, ich możliwości i aspiracji,
- samodzielnego rozstrzygnięcia istotnych spraw,
- godnego reprezentowania mieszkańców naszego regionu wobec organów państwa,
- dążąc do wszechstronnego rozwoju gospodarczego,
- w poczuciu odpowiedzialności

ustanawiamy statut powiatu Lwóweckiego

58 W imię Boga w Trójcy Świętej Jedynego, My Radni powiatu Krośnieńskiego, świadomi odpowiedzialności i dziedzictwa ojców naszych, nawiązując do tradycji narodu i społeczności regionalnej dziękujemy Opatrzności za możliwość wiekowego trwania. Świadomi poczucia obowiązku, wyrażamy gotowość dbania o wartości naszej społeczności lokalnej, z której wyrosliśmy i której służyć chcemy. Mając na uwadze dobro, sprawiedliwość, prawo do szczęścia oraz zachowania regionalnej tożsamości, ustanawiać chcemy prawo zgodnie z zasadami naszej wiary. W poczuciu odpowiedzialności za losy nas i tych, których reprezentujemy stanowimy co następuje.

My radni powiatu Średzkiego dumni z patriotyzmu i gospodarności wielu pokoleń Wielkopolan, przekonani o niepodważalnej roli samorządności w kształtowaniu nowoczesnego państwa, mając na uwadze historyczną rangę stolicy powiatu Średzkiego z niezłomnym zamiarem rzetelnej i uczciwej pracy dla dobra wszystkich mieszkańców w zgodzie z prawem, wiarą, tradycją i kulturą zakorzenionymi w chrześcijańskim dziedzictwie Naszego Narodu niniejszym statut ten stanowimy.

59 Preambuła: RADNI RADY MIEJSKIEJ NOWEJ SOLI, WYBRANI W DEMOKRATYCZNYCH WYBORACH, ŚWIADOMI GODNOŚCI KAŻDEGO CZŁOWIEKA WDZIĘCZNI TYM, KTÓRZY WALCZYLI O NIEPODLEGŁĄ I SUWERENNĄ OJCZYZNĘ, CZERPIĄC Z DOROBKU RADNYCH POPRZEDNICH KADENCJI, MAJĄC NA WZGLĘDZIE DOBRO MIESZKAŃCÓW, ŚWIADOMI ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NASZE MIASTO, W DNIU 23 sierpnia 2002r. UCHWALAJĄ STATUT GMINY MIEJSKIEJ NOWA SÓL.

60 My radni miasta Aleksandrów Kujawski, pomni polskiej tradycji samorządowej, świadomi naszej służebnej roli wobec społeczeństwa oraz wierni zasadom demokracji i sprawiedliwości społecznej: w duchu troski o rzetelność w wypełnianiu powierzonych przez społeczeństwo zadań oraz przejrzystość działania organów gminy, uchwalamy Statut Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski

61 Powstanie rady Miejskiej w Tczewie, ukonstytuowanej już w 1258 roku za przyzwoleniem księcia pomorskiego Sambora II, wyprzedza lokację miasta, która nastąpiła w 1260 roku. Jest to jedyny tego typu przypadek w Polsce. Tczewska Rada Miejska utworzona została wcześniej niż uważane dotąd za najstarsze w naszym państwie rady we Wrocławiu (1261), w Krakowie (1264) czy w Poznaniu (1280), które w tych miastach powstały jednak kilka lub kilkanaście lat po nadaniu praw miejskich. W świetle powyższych faktów historycznych samorząd miasta Tczewa jest starszym, więc i pierwszym w dziejach na obecnym obszarze Polski. Mając na względzie dowody zawarte w źródłach historycznych na temat początków miejskiego samorządu oraz ogólny ład, porządek, bezpieczeństwo i potrzebę uregulowania wszelkich praw i obowiązków w mieście niezbędnych Rada Miejska w Tczewie wprowadza do powszechnego przestrzegania Statut miasta Tczewa

Czy statut przewiduje upublicznienie informacji o miejscu, terminie i przedmiocie obrad rady?		
	TAK	NIE
Gmina miejska	98,36%	1,64%
Powiat grodzki	95%	5%
Powiat ziemski	96,23%	3,77%
Średnia cała POLSKA	96,53%	3,47 %

Zwracam jednak uwagę, że bardzo rzadko zdarza się sytuacja w której statut zawiera regulację, która zawiadamianie mieszkańców o planowanej sesji traktuje jako obowiązek. Zbyt często mamy do czynienia z regulacją, która brzmi: „powinno się zawiadomiać”, „powinno zostać podane do publicznej wiadomości”. Stwierdzenia tego typu nie mają charakteru katagorycznego, i nie świadczą o traktowaniu zawiadamiania jako obowiązku. Jednocześnie, nawet jeżeli istnieją regulacje nakazujące zawiadamianie o planowanej sesji, terminy dla tego typu zawiadomień są bardzo krótkie. Jeżeli np. statut przewiduje obowiązek zawiadomienia radnych o sesji na 7 dni przed sesją, zawiadamianie mieszkańców⁶² o sesji następuje dwa, trzy dni przed sesją. Za niewłaściwe uznać należy sytuacje gdy upublicznienie zostaje w całości pozostawione do uznania przewodniczącego rady, lub co gorsza następuje wyłącznie wtedy, jeżeli wpłynię w tej sprawie formalny wniosek od podmiotów wskazanych w statucie. W jednym z powiatów obowiązuje regulacja: „Zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie posiedzenia komisji rady powiatu oraz zarządu może zostać podane do publicznej wiadomości z inicjatywy przewodniczącego komisji, przewodniczącego zarządu, radnego lub na wniosek obywateli i mediów”. Kwestia upublicznienia informacji o zbliżającej się sesji rady została uzależniona od zaistnienia wniosku w tej sprawie. I chyba za dość kuriozalną należało by uznać sytuację w której, to na wniosek obywateli miałyby się ich zawiadamiać o zbliżającym się posiedzeniu zarządu.

Za równie niewłaściwą naszym zdaniem należy uznać regulację, gdy kwestia sposobu upublicznienia informacji zostaje w całości pozostawiona uznaniu osoby pełniącej funkcję przewodniczącego. W kilku przypadkach napotkaliśmy regulacje typu: o sposobie poinformowania o najbliższej sesji rady decyduje przewodniczący. Jeżeli tylko w taki sposób następuje realizacja obowiązku poinformowania o sesji, to wydaje się to zbyt wąskie i pozostawiające zbyt dużą dozę uznaniowości osobie przewodniczącego.

62 Tak ich opiszmy w sposób ogólny bez wglębiania się w rozważania, kto w ujęciu prawnym jest traktowany jak mieszkaniec.

Minimalnym standardem powinno być wyraźne wskazanie w statucie, że o najbliższej sesji obowiązkowo zamieszcza się informacje na stronie BIP. Ewentualne dodatkowe formy, tzw. zwyczajowo przyjęte, oczywiście mogą występować, czy wręcz powinny, jednak nie mogą być traktowane jako wyłączne i pozostawione uznaniu samego przewodniczącego. Członkowie danej społeczności mają prawo oczekiwać, że wcześniejsze zawiadomienie o sesji rady będzie standardowo publikowane z odpowiednim wyprzedzeniem, w sposób jednolicie przyjęty i traktowany jako obowiązek wynikający z treści statutu będącego aktem prawa miejscowego. I nie jest istotne, czy poza BIP będą to też inne formy zwyczajowo przyjęte na terenie danej gminy.

Przykłady dobrych praktyk.

- O terminie sesji Przewodniczący rady zawiadamia mieszkańców miasta Grudziądz przez zamieszczenie ogłoszeń w środkach masowego przekazu bądź w inny zwyczajowo przyjęty sposób⁶³.
- Obwieszczenie Przewodniczącego rady o sesji winno być również podane do wiadomości publicznej **poprzez rozplakatowanie na terenie miasta** oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu miasta⁶⁴.
- Informacja o terminie i miejscu sesji podawana jest do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń, stronie internetowej, a także w prasie lokalnej. Informacja o tematyce posiedzenia zamieszczana jest na stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej⁶⁵.
- Zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie obrad sesji rady podaje się do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starosty oraz w siedzibach urzędów Gmin na terenie powiatu⁶⁶.
- O sesji zawiadamia się przedstawicieli związków zawodowych o zasięgu ogólnopolskim mających siedzibę na terenie powiatu. Zawiadamia się o sesji prasę miejscową i radio⁶⁷.

63 § 9 ust. 4 regulaminu rady miasta Grudziądz.

64 § 17 ust. 4 statutu miasta Płock.

65 § 4 ust. 4 regulaminu rady miasta Dąbrowa Górnicza.

66 § 18 ust. 2 statutu miasta Bydgoszcz.

67 § 16 ust. 2 statutu powiatu Inowrocławskiego.

- Zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie sesji rady powiatu powinno zostać podane do publicznej wiadomości przez ogłoszenie na tablicy ogłoszeń w każdej gminie wchodzącej w skład powiatu, w siedzibie Starostwa Powiatowego i w Biuletynie Informacji Publicznej⁶⁸.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

- Umieszczanie zawiadomień o zbliżającej się sesji powinno następować poprzez umieszczenie obowiązkowo informacji na ten temat na stronie BIP.
- Zamieszczanie informacji w BIP nie wyklucza jednocześnie innych form zwyczajowo przyjętych.
- Umieszczenie zawiadomień powinno następować w takim samym reżimie czasowym jak wysyłane zaproszenia do radnych (bez względu na to w jaki sposób radni są zawiadamiani, drogą tradycyjną czy elektroniczną). Jeżeli radnego zawiadamia się 7 dni przed terminem sesji, to kolejnego dnia po wysłaniu zawiadomień radnym, informacja na ten temat powinna zostać zamieszczona na stronie BIP.

b) Czy statut przewiduje upublicznienie informacji o miejscu, terminie i przedmiocie obrad komisji?

Zwracamy uwagę, że zgodnie z art. 11b ust. 3 u.s.g. jawność działania organów gminy/powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji⁶⁹. Funkcja komisji jest niezwykle istotna, gdyż to właśnie w trakcie jej obrad ustalane są stanowiska, przygotowywane ostateczne wersje dokumentów, które następnie będą poddane pod ocenę organu stanowiącego. Dlatego też jawność działania komisji jest równie istotna z punktu widzenia zasady jawności życia publicznego jak jawność działania samej rady. Z badań jednak wynika, że występują zdecydowana różnica pomiędzy radą a jej komisjami w zakresie upubliczniania informacji na ich temat.

Stopień upowszechnienia informacji o obradach komisji powinien być tożsamy z jawnością obrad organu stanowiącego. Najczęściej występującą regulacją jest ta, wedle której istnieje obowiązek informowania o posiedzeniu komisji jedynie członków tych komisji.

68 § 15 ust. 2 statutu powiatu w Łęcznej, woj. lubelskie BIP.powiatleczynski.pl

69 Analogiczna regulacja znajduje się w art. 8a ust. 3 u.s.p.

Czy statut przewiduje upublicznienie informacji o miejscu, terminie i przedmiocie obrad komisji?		
	TAK	NIE
Gminy miejskie	10,04%	89,96%
m. powiatu	32%	68%
Powiaty ziemskie	22,61%	77,38%
Średnia cała POLSKA	21,55%	78,45%

Generalnie rzecz ujmując sytuacja w tym zakresie jest skrajnie gorsza od sytuacji z zawiadomieniami o sesji rady. Tak jak w doniesieniu do rad 96,53% jednostek zawiera regulacje w statutach o umieszczaniu publicznie informacji na temat zbliżającej się sesji rady, tak w odniesieniu do komisji średnia ogólnopolska wynosi zaledwie 21,55 co stanowi wynik ponad 4,5 razy gorszy od rad.

W skali ogólnopolskiej, średnio w całej Polsce jedynie 21,55% jednostek zawiera regulacje odnośnie obowiązku zamieszczania zawiadomień o zbliżających się posiedzeniach komisji rady. Najlepiej sytuacja wygląda w grupie zbadanych miast na prawach powiatu, gdyż tam odsetek ten wynosi 32 %, zaś w grupie miast odsetek był najniższy, jedynie ponad 10 %.

Przykłady dobrych praktyk.

- Informacja o miejscu, terminie i przedmiocie obrad rady oraz posiedzeniu jej komisji zamieszczana jest na tablicy ogłoszeń magistratu na 7 dni przed sesją lub posiedzeniem oraz przesyłana do redakcji lokalnej prasy, radia i telewizji.⁷⁰
- Przewodniczący komisji jest zobowiązany zwołać posiedzenie komisji na wniosek grupy co najmniej 50 mieszkańców, posiadających czynne prawo wyborcze do rady miasta Sopotu, w ciągu 14 dni od złożenia wniosku⁷¹.
- Terminarz posiedzeń stałych Komisji rady powiatu z tematyką obrad powinien zostać wywieszony na tablicy ogłoszeń w Starostwie i umieszczony w BIP⁷².
- Zawiadomienie o posiedzeniu komisji podawane jest do wiadomości mieszkańców poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń starostwa oraz na stronie internetowej powiatu Wołomińskiego⁷³.

70 § 8 a ust. 3 statutu miasta Krakowa.

71 § 35 ust. 3 pkt b) regulaminu rady miasta Sopot.

72 § 17 ust. 4 powiat w Tucholi, woj. kujawsko-pomorskie.

73 § 38 ust. 4 statutu powiatu w Wołominie, woj. mazowieckie.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

- Umieszczanie zawiadomień o posiedzeniu komisji rady powinno następować analogicznie jak przy sesjach rady, poprzez obowiązkowe informacje na stronie BIP.
- Zamieszczanie informacji w BIP nie wyklucza równocześnie form zwyczajowo przyjętych w danej jednostce.
- Umieszczenie zawiadomień powinno następować w takim samym reżimie czasowym jak wysyłanie zaproszenia do radnych członków komisji. Jeżeli radnego zawiadamia się 7 dni przed terminem posiedzenia komisji, to kolejnego dnia po wystąpieniu zawiadomień, informacja na ten temat powinna zostać zamieszczona na stronie BIP.

c) Czy statut przewiduje zawiadamianie radnych o sesji?

Sam fakt zawiadamiania o najbliższej sesji jest oczywisty, i stanowi warunek dla sprawnego i świadomego procedowania. Poprzez sprawność obradowania w tym zakresie rozumiemy możliwe do przewidzenia quorum w trakcie obrad, które jest warunkiem dla podejmowania przez radę skutecznie uchwał. Poprzez świadome procedowanie rozumiemy umożliwienie każdemu radnemu otrzymania w rozsądnym terminem przed dniem obrad, materiałów związanych z przedmiotem obrad. Jednocześnie pragniemy zwrócić w tym miejscu uwagę na szereg dobrych praktyk związanych z elektroniczną komunikacją powiadamiania radnych, oraz digitalizacją materiałów doręczanych radnym, jak i z rozszerzeniem zakresu podmiotów do których kierowane są owe powiadomienia wraz z materiałami.

Sposób zawiadamiania radnych

Każda z jednostek samorządu terytorialnego posiada konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność w odniesieniu do kształtowania swojego ustroju wewnętrznego w drodze regulacji statutowej. Stanowi o tym art. 169 ust. 4 Konstytucji. Prawo do owej regulacji stanowi wyłączną właściwość organu stanowiącego, i jakakolwiek próba regulacji treści statutowych przez inny organ, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tego typu działań. Należy pamiętać, że statut j.s.t. będący aktem prawa miejscowego podlega kontroli organu nadzoru z punktu widzenia legalności, czyli zgodności z aktami rangi ustawowej. Tym samym mamy do czynienia ze swobodą regulacji statutowej, jednak jest ona ograniczona do granic zasady legalizmu. Nie można w statucie j.s.t. przyjmować rozwiązań niezgodnych

z prawem powszechnie obowiązującym rangi ustawy i wyższej. Zgodnie z art. 14 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej⁷⁴.

Analizując istniejące regulacje w tym zakresie założyliśmy istnienie dwóch podstawowych sposobów zawiadamiania radnych o sesji: wysyłka zawiadomień pocztą tradycyjną, oraz powiadamianie elektroniczne⁷⁵. Jeżeli statutu milczał na temat tego w jaki sposób radny ma być powiadomiony o sesji, przyznawaliśmy tym jednostkom znacznik „o”. Warto podkreślić, że odpowiedzi na te pytanie nie były brane pod uwagę przy punktowej parametryzacji jednostki, ze względu na brak w tym zakresie jakichkolwiek regulacji ustawowych, oraz jednocześnie zbyt duży procent niedookreślenia co do sposobu powiadamiania radnych w samych statutach. Dlatego też, podstawowym celem przy opracowywaniu tego zagadnienia jest wskazanie istniejących w tym zakresie regulacji, ukazania zbioru dobrych praktyk, tym samym poddanie pod dyskusję w jaki jeszcze dodatkowy sposób można uczynić proces zawiadamiania radnych bardziej skutecznym, a przez to sam system obradowania sprawniejszym i bardziej świadomym.

Czy statut przewiduje zawiadamianie radnych o sesji ?			
	tradycyjnie	Technologie IT	Brak uszczegółowienia sposobu
Gmina miejska	53,13%	15,48%	31,39%
Powiat grodzki	45 %	38%	17%
Powiat ziemski	17,20%	21,33%	61,47%
Średnia cała POLSKA	38,44%	24,93%	36,62%

Średnio w całej Polsce prawie co czwarta zbadana jednostka przewiduje możliwość zawiadamiania radnych o sesji rady przy wykorzystaniu poczty elektronicznej. Ponad 36 % zawiera jedynie ogólne stwierdzenia, że radnych zawiadamia się o sesji, bez wskazania w jaki sposób ma ten obowiązek być realizowany. Z powyższych wyliczeń wynika, że grupa w której największy procent statutów przewiduje zawiadamianie radnych przy wykorzystaniu różnego rodzaju technologii IT to miasta na prawach powiatu. 38 % spośród wszystkich powiatów grodzkich zawiera regulacje przewidujące zawiadamianie radnych nie tylko w drodze tradycyjnej, ale również za

74 Analogiczna regulacja na poziomie powiatu znajduje się w art. 13 ust. 1 u.s.p.

75 W jednym przypadku statut przewidywał zawiadamianie radnych poprzez wysłanie sms na ich komórki.

pośrednictwem poczty elektronicznej. Najmniejszy odsetek w tym zakresie wystąpił w grupie gmin miejskich, jedynie 15,48%. Jednocześnie warto wskazać, że w grupie powiatów ziemskich ponad 61 % z nich nie określa w jaki sposób ma być realizowany obowiązek zawiadamiania radnych o sesji. I ta wartość znacznie odbiega od dwóch pozostałych grup, w których brak określenia sposobu zawiadomienia radnych zachodzi odpowiednio w powiatach grodzkich tylko w 17%, i gminach miejskich w 31,39 %. Im większa więc jednostka, im silniej zurbanizowana tym wyższy procent sformalizowania kwestii powiadomień.

Zawiadamianie w drodze tradycyjnej.

Jeżeli dana jednostka decyduje się na realizację tego właśnie sposobu powiadamiania radnych, zawiadomienie powinno być wysłane listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Pozwoli to na wiarygodne potwierdzenie faktu wysłania zawiadomienia, oraz jego odbioru przez radnych. Zwracamy uwagę na dość istotny niuans w tym zakresie. Jeżeli zawiadomienie jest wysłane listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, a statut stanowi, że powiadomienia wysyła się np. 7 dni przed terminem sesji, to może się zdarzyć, że potwierdzenie o otrzymaniu powiadomienia (popularna „zwrotka”) dotrze do biura rady już po sesji. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji w której radny odbierze powiadomienie w dniu sesji, lub dzień przed, i operator pocztowy z obiektywnych przyczyn nie będzie w stanie odesłać potwierdzenia do nadawcy. Dlatego też właściwym w tym zakresie rozwiązaniem jest **wyraźne wskazanie w treści statutu, że powiadomienie uważa się za skutecznie wysłane radnemu w dniu następującym po dniu w którym list polecony został nadany przez biuro rady.** Istotne bowiem jest, że w odpowiednim terminie list został wysłany do radnego, nie zaś czy został przez niego odebrany niezwłocznie po jego dostarczeniu pod jego adres. Takie rozwiązanie też nie jest oczywiście idealne, gdyż nigdy nie mamy pewności, czy radny w ogóle otrzyma powiadomienie, skoro na odbiór ma 14 dni. Dlatego za najbardziej właściwe uznajemy rozwiązania, w których powiadomienia wraz z materiałami na najbliższą sesję są wysyłane przy użyciu poczty elektronicznej, o czym mowa poniżej.

Zawiadomienie przy użyciu technologii IT.

Warto wyraźnie podkreślić, że kwestia wewnętrznej samoorganizacji rady, a w tym mieści się również kwestia technicznych aspektów zawiado-

mień radnych, nie jest w żaden sposób uregulowana ustawowo. Stąd istnieje szereg możliwości regulacji, które sam organ stanowiący może przyjąć dla u.s.p.równienia swoich obrad, oraz nadania ich przebiegom charakteru bardziej świadomego.

Absolutna większość sytuacji z jakimi mamy do czynienia w praktyce, to wysyłanie zawiadomień drogą elektroniczną. W kilku przypadkach spotkaliśmy się z regulacją wedle której, powiadomienia o sesji mogą być dokonywane również w drodze smsów⁷⁶. Jako element dodatkowy wydaje się to słusznym rozwiązaniem, jednak nie utożsamialibyśmy tego z trybem wyłącznie skutecznym. Powstaje również pytanie, czy można elektroniczny tryb powiadamiania radnych narzucić radzie bez zgody samej rady. Wydaje się, że nie. Jeżeli organ stanowiący pragnie zmodyfikować sposób powiadamiania radnych o sesji/posiedzeniach komisji, musi w tym zakresie podjąć uchwałę. Wyłącznie rada może podjąć w tym zakresie decyzję, i tym samym określić własną organizację wewnętrzną odnośnie sposobu zawiadamiania jej członków o zbliżającej się sesji.

I w tym też kierunku zmiierzają zbadane regulacje. Bardzo często organy stanowiące wprowadzają zawiadamianie o sesji jako ewentualność, która jest dana każdemu radnemu jako propozycja na którą on sam może, ale nie musi indywidualnie wyrazić zgody. I tego typu podejście do zagadnienia wydaje się być zdroworozsądkowe.

Jako przykład niech posłużą:

- miasto Wałbrzych: „Materiały i projekty uchwał są przekazywane Radnym pocztą lub przez doręczycieli, a także na wniosek lub za zgodą Radnego, drogą elektroniczną”,
- miasto Katowice : „Zawiadomienie za pomocą poczty elektronicznej uznaje się za skuteczne pod warunkiem potwierdzenia otrzymania takiego zawiadomienia. Uznaje się, że materiały przesłane drogą elektroniczną są dostarczone z dniem, w którym wprowadzono je do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, że radny mógł zapoznać się z ich treścią. Istnieje możliwość alternatywnego dostarczenia materiałów poprzez doręczenie ich do wyznaczonych i imiennie oznaczonych skrzytek radnych, ale tylko tym radnym, którzy wcześniej złożą takie oświadczenie woli”⁷⁷,

76 Art. 21 ust. 9 statutu miasta Golub-Dobrzyń: „O złożeniu pisma powiadamia się radnego w tym samym dniu, w sposób uprzednio przez niego wybrany, tj.: telefonicznie, wysyłając wiadomość na telefon komórkowy (SMS) lub pocztą elektroniczną”.

77 § 4 ust. 2 regulaminy Rady miasta Katowice.

- miasto Ruda Śląska: „Czynności, o których mowa w ust. 2 mogą być wykonane za pomocą środków komunikacji elektronicznej na zasadach i w formie przewidzianej odrębnymi przepisami o ile radny wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków”⁷⁸,
- powiat w Jeleniej Górze „O terminie sesji zawiadamia się radnych na piśmie lub pocztą elektroniczną co najmniej na siedem dni wcześniej, wskazując miejsce obrad, dzień i godzinę oraz porządek obrad. Do zawiadomienia załącza się projekty uchwał oraz inne niezbędne materiały. W przypadku zawiadamiania drogą poczty elektronicznej wymagana jest pisemna zgoda radnego z podaniem adresu e-mail”⁷⁹,
- powiat w Limanowej „Dokumenty przez podmiot zobowiązany doręczane są listownie, faksem lub za zgodą Radnego drogą elektroniczną a także w innej formie wskazanej przez radnego”⁸⁰.

Przykłady dobrych praktyk

- Materiały i projekty uchwał są przekazywane Radnym do ich skrytek znajdujących się w Biurze, a także w miarę możliwości, drogą elektroniczną⁸¹.
- O terminie, miejscu i porządku obrad sesji Przewodniczący zawiadamia pisemnie radnych, co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia obrad. Zawiadomienia i projekty doręcza się do wyznaczonych do tego i imiennie oznaczonych skrytek radnych. Dokumenty przeznaczone dla radnych na sesję zwyczajną umieszcza się w wyznaczonych do tego celu i imiennie oznaczonych skrytkach w terminie 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji(...) ⁸².
- W Krośnie istnieje możliwość doręczania za pośrednictwem gońców lub funkcjonariuszy Straży Miejskiej⁸³.
- Za pisemną zgodą radnego materiały, o których mowa w ust. 2, mogą być wykładane do odbioru w Urzędzie miasta Gdyni lub przekazywane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Dla przekazywania, o którym mowa w ust. 2, ma zastosowania tryb doręczeń właściwy dla ogólnego postępowania administracyjnego⁸⁴.

78 § 2 ust. 4 statutu miasta Ruda Śląska.

79 § 19 ust. 1 statutu powiatu w Jeleniej Górze.

80 § 15 ust. 3 zd. 2 statutu powiatu limanowskiego.

81 § 25 statutu miasta Legnica.

82 § 14 statutu miasta Krakowa.

83 § 20 ust. 3 statutu miasta Krosno.

84 § 3 regulaminu rady miasta Gdynia.

- W Koninie przewidziana jest możliwość zawiadamiania telefonicznie⁸⁵.
- W powiecie ziemskim w Bolesławcu w sytuacjach wymagających niezwłocznego zwołania sesji, termin i forma zawiadomienia dostosowane są do okoliczności.
- O terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad powiadamia się w skuteczny sposób: list polecony, gońiec, fax, e-mail⁸⁶.
- W powiecie nowosądeckim w treści statutu zostało bardzo szeroko zdefiniowane pojęcie doręczenia⁸⁷.
- O ile nie dokonano bezpośredniego doręczenia radnemu pracownik może pozostawić przesyłkę w jego zakładzie pracy, doręczając ją osobie tam zatrudnionej lub w miejscu zamieszkania radnego, doręczając ją dorostemu domownikowi. W przypadku jeżeli w miejscu zamieszkania dorośli domownicy są nieobecni, można pozostawić przesyłkę w skrzynce na korespondencję⁸⁸.
- O sesji powiadamia się radnych na co najmniej 5 dni przed ustalonym terminem obrad przekazując radnym, za pośrednictwem oznaczonych imiennie teczek korespondencyjnych (skrytek) znajdujących się w biurze rady, zawiadomienie o sesji wraz z porządkiem obrad, projekty uchwał oraz inne materiały związane z przedmiotem sesji. Pismo uważa się za doręczone poprzez jego złożenie w imiennej skrytce radnego⁸⁹.
- Zawiadomienie uważa się za skutecznie doręczone poprzez umieszczenie go wraz z materiałami w imiennej skrzynce doręczeń radnego usytuowanej w Urzędzie miasta i jednoczesnym zawiadomieniu e-mailem lub sms-em radnego o tym fakcie⁹⁰.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

Najlepszym rozwiązaniem jest przyjęcie przez organ stanowiący zasady wobec wszystkich radnych, że zawiadomienia o sesji, wraz z przygotowanymi materiałami są wysyłane drogą elektroniczną, wraz z jednoczesnym

85 § 17 ust. 5 statutu miasta Konin.

86 § 14 ust. 4 statutu powiatu w Opolu Lubelskim.

87 § 2 pkt 15 statutu definiuje doręczenie jako: „doręczenie dokumentu przez podmiot zobowiązany, listownie, faxem lub drogą elektroniczną, chyba, że przepis stanowi inaczej, a adresat wskazał pisemnie inną formę doręczenia”

88 § 15 ust. 6 miasta Zambrów.

89 § 1 ust. 4 statutu miasta Pyskowice.

90 § 17 ust. 4 miasta Kraśnik.

wysłaniem sms informującego o wysłaniu emaila, z prośbą o potwierdzenie drogą elektroniczną otrzymania materiałów. Jednocześnie można rozważyć, by każdemu z radnych pozostawić możliwość nie wyrażenia zgody na skuteczne wysłanie powiadomień drogą elektroniczną. Wobec tych osób zawiadomienie wraz z materiałami powinno być wysłane drogą tradycyjną.

Na ile dni przed sesją zawiadamia się radnych?

Na ile dni przed sesją zawiadamia się radnych ?	
	Średnia liczba dni
Gminy miejskie	7,04%
m. powiatu	6,98%
Powiaty ziemskie	7,28%
Średnia cała POLSKA	7,10%

Najczęściej występującą liczbą dni jest dni 7, i taka sytuacja ma miejsce we wszystkich trzech grupach zbadanych. W grupie gmin miejskich okres 7 dni wystąpił w 68 % wszystkich miast, zaś w grupie powiatów ziemskich w 66%. Poza tym występują w regulacjach statutowych 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 14, 15, 21 dni przed sesją jako termin na zawiadomienie radnych. Najdłuższy okres to 21 dni (miasto Kraśnik), zaś najkrótszy to okres 2 dni - w mieście Starachowice, gdzie „o zwołaniu sesji powiadamia się radnych listownie lub telefonicznie nie później niż na dwa dni robocze od wyznaczonego terminu sesji”⁹¹. W kilku przypadkach okres ten wynosił 3 dni. Szczególna regulacja, nie spotykana w żadnej innej jednostce spośród wszystkich zbadanych, występuje w mieście Wojcieszów, gdzie „o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych powiadamia się radnych najpóźniej na 3 -7 dni przed terminem obrad, za pomocą listów lub w inny skuteczny sposób”⁹².

W grupie gmin miejskich w mieście Kraśnik, statut przewiduje, iż o zwołaniu sesji zawiadamia się pisemnie najpóźniej na 21 dni przed jej terminem⁹³, zaś w mieście Jasło o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesji powiadamia się pisemnie radnych najpóźniej na 15 dni przed terminem obrad, za pomocą listów poleconych, za potwierdzeniem odbioru lub w inny skuteczny sposób⁹⁴. Spośród wszystkich zbadanych miast były

91 § 4 ust. 3 statutu miasta Starachowice.

92 § 27 ust. 4 statutu miasta Wojcieszów.

93 § 17 ust. 4 zd. 3 statutu miasta Kraśnik.

94 § 45 ust. 4 zd. 1 statutu miasta Jasło.

to dwa najdłuższe okresy przed terminem sesji, w którym należy powiadomić radnych o terminie obrad.

W grupie powiatów ziemskich w dwóch powiatach termin został określony na 14 dni przed planowaną sesją. W powiecie kartuskim⁹⁵ o sesji rady zawiadamia się radnych pisemnie na 14 dni przed jej rozpoczęciem, zaś w powiecie polickim o sesji zawiadamia się wszystkich radnych, co najmniej na 14 dni przed terminem rozpoczęcia obrad, a zawiadomienie powinno zawierać miejsce, dzień i godzinę rozpoczęcia sesji. Jednocześnie wyraźnie wskazuje się, że materiały na sesję, w szczególności projekty uchwał, doręcza się w terminie 14 dni przed rozpoczęciem sesji⁹⁶.

W grupie powiatów grodzkich nie odnaleziono regulacji, które przewidywałyby okres zawiadamiania radnych przed planowaną sesją był dłuższy niż 14 dni.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

1. Zawiadamianie radnych o sesji powinno następować przynajmniej 7 dni przed planowanym terminem obrad. Termin ten powinien być określony w sposób precyzyjny, i wskazywać dokładną liczbę dni.
2. Wraz z zawiadomieniem powinny być wysyłane wszelkie materiały łącznie z projektami uchwał, oraz innymi dokumentami jakie będą przedmiotem obrad.
3. Statut powinien przewidywać możliwość zawiadomienia o sesji nadzwyczajnej w terminie krótszym, w miarę precyzyjnie regulując sposób szybkiego zawiadamiania radnych o sesji. Zaangażowanie dla tego typu sytuacji gońców, czy nawet funkcjonariuszy Straży Miejskiej wydaje się być rozwiązaniem zdroworozsądkowym.
4. Jakikolwiek uzupełnianie porządku obrad może odbywać się wyłącznie za zgodą rady, co jest oczywiste i znajduje odzwierciedlenie w treści regulacji statutowych. Zaskakiwanie rady niewysłanymi wcześniej w powiadomieniu projektami uchwał powinno być ograniczane do absolutnego minimum, i jeżeli taka sytuacja ma miejsce, zawsze wymaga zgody podjętej w drodze uchwały, w formule uzupełniania porządku obrad⁹⁷.

95 § 13 ust. 1 powiatu kartuskiego.

96 § 17 ust. 2 i 3 powiatu polickiego.

97 Zgodnie z art. 14 u.s.g. uchwała w tym zakresie musi uzyskać poparcie zwykłej większości przy obecności przynajmniej 50 % ustawowego składu rady.

3. Samoorganizacja wewnętrzna rady

a) liczba członków klubu

Podstawowym przejawem samodzielności organizacyjnej organów stanowiących jest możliwość własnej samoorganizacji radnych w ramach struktur wewnętrznych w samej radzie. Ustawodawca postanowił w sposób jednobrzmiący we wszystkich trzech ustawach ustrojowych, iż radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy/powiatu. Jednocześnie jedynym przepisem w samorządowych ustawach ustrojowych, który upodmiotawia kluby radnych, jest regulacja określająca sposób kreacji składu komisji rewizyjnej. Zgodnie z nim, w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady. W pozostałym zakresie, jakiegokolwiek uprawnienia klubów co do zewnętrznej reprezentacji radnych go współtworzących, pozostają w obszarze regulacji statutowej.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w niektórych przypadkach jak np. w mieście Ciechanów statut nie określa minimalnej liczby dla możliwości utworzenia klubu, stanowiąc wprost, iż radni mogą tworzyć kluby radnych w dowolnym zakresie, w dowolnej liczbie i dowolnej liczebności, o nazwach ustalonych przez członków klubów. Wydaje się to być ciekawym rozwiązaniem, które jeżeli tylko jest realizowane w granicach zdrowego rozsądku (kluby 1 osobowe ?), jest przejawem pełnej samoistności klubów i własnej samoorganizacji.

W poszczególnych grupach minimalna liczba radnych dla utworzenia klubu przedstawiała się następująco:

Grupa	Liczba minimalna dla utworzenia klubu				
	2	3	4	5	6
Powiaty ziemskie	1,85%	57,40%	18,51%	22,22%	0%
Powiaty grodzkie	1,33%	63%	16%	18,66%	0,33%
Gminy miejskie	2,56%	67,52%	14,52%	14,52%	0,85%
Procent w grupie					
Cała POLSKA	1,91	62,46	16,34	18,47	0,39

W skali ogólnopolskiej w zakresie poddanym analizie, najczęściej występującą minimalną liczbą radnych dla utworzenia klubu była liczba 3 radnych. W grupie powiatów grodzkich minimalna liczba 2 występuje tylko

w mieście Słupsk, w grupie powiatów ziemskich w 4 przypadkach⁹⁸, zaś w grupie gmin miejskich w 6 przypadkach⁹⁹.

W grupie gmin miejskich średnia minimalna liczebność dla utworzenia klubu wynosiła 3,47. W grupie powiatów ziemskich średnia minimalna liczebność dla utworzenia klubu wynosiła 3,54, zaś w grupie powiatów grodzkich 3,61.

Możliwość tworzenia form samoorganizacji radnych niższego rzędu.

W kilkunastu przypadkach statuty jednostek przewidywały możliwość tworzenia kół, jako form wewnętrznej samoorganizacji w postaci reprezentatywnych ciał kolegialnych niższego rzędu wobec klubów. Taka sytuacja występuje przykładowo w Zielonej Górze, gdzie statut przewiduje możliwość tworzenia klubów i kół radnych, których zadaniem jest możliwość składania wniosków, wyrażania opinii i własnych stanowisk¹⁰⁰. Analogiczna sytuacja występuje w powiatach ziemskich w Wieruszowie, w Zakopanem, Strzyszowie i Kolnie, oraz w mieście Ciechanów.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

- Minimalna liczebność klubu powinna być określona w statucie jednostki. Naszym zdaniem powinna to być liczba 3, w myśl zasady tres faciunt collegium, wedle której trzech tworzy collegium i pozwala na określony już pluralizm i dyskusje większościowe. Umożliwienie tworzenia klubów 1 osobowych nie wydaje się zgodne z ideą jaka przyświeca klubom.
- Klub powinien niezwłocznie po jego powstaniu powiadomić o tym fakcie przewodniczącego rady, który prowadzi rejestr klubów.
- W procesie tworzenia projektów uchwał, oraz w przebiegu sesji, klub powinien mieć zapewnioną możliwość zainicjowania własnych samoistnych działań, oraz wypowiedzenia swoich opinii w danym temacie.
- Kluby powinny być wskazane jako odrębny podmiot posiadający inicjatywę uchwałodawczą w każdej sprawie leżącej w kompetencji organu stanowiącego.
- Możliwość tworzenia kół jako form samoorganizacji niższego rzędu

98 Powiat żyrardowski, świdnicki, radzyński, krasnostawski.

99 Dotyczy to miast Sandomierz, Starogard Gdański, Łeba, Bochnia, Pabianice i Świdnica.

100 § 34 statutu miasta Zielona Góra.

du, powinna być przewidziana w sytuacji, gdy minimalna liczba dla utworzenia klubu nie pozwala na jego utworzenie wyraźnej grupie radnych tego się domagających. Kwestia tej możliwości powinna być pozostawiona każdorazowo ocenie organu stanowiącego.

4. Jawność zewnętrzna obrad rady.

W tym obszarze postanowiliśmy poddać badaniu istniejące regulacje statutowe pod kątem tego, komu gwarantuje się prawo wstępu na sesje organów stanowiących. W tym zakresie zarówno ustawy ustrojowe, jak i Konstytucja R.P. wyraźnie stanowią, iż jednym z przejawów jawności jest prawo wstępu na sesje rady, czy też jak określa to szerzej ustrojodawca, wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Oba akty prawne nie pozostawiają żadnych wątpliwości, iż obrady rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa są zawsze jawne, a jakiegokolwiek próby utajniania obrad są możliwe tylko i wyłącznie na podstawie wyraźnie to umożliwiających przepisów ustawowych, lub też z powołaniem się na wartości wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji¹⁰¹.

Obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne zawarte są zarówno w samej Konstytucji, jak i w ustawach ustrojowych samorządowych, oraz w treści u.d.i.p.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji R.P. prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

W ustawach ustrojowych samorządowych znajdują się jednobrzmiące regulacje zgodnie z którymi, jawność działania organów gminy/powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do wstępu na sesje rady i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do protokołów posiedzeń organów gminy/powiatu i komisji rady.

Najbardziej rozbudowana w tym zakresie regulacja znajduje się w treści u.d.i.p. Ustawodawca poświęcił temu zagadnieniu trzy artykuły: 18, 19 i 20¹⁰².

¹⁰¹ Art. 61 ust. 3: „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

¹⁰² Art. 18. 1. Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. 2. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. 3. Organy, o których mowa w ust. 1 i 2, są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję

Analiza wszystkich trzech regulacji nie pozostawia wątpliwości, że **prawo wstępu na posiedzenia rad przysługuje każdemu, i nie może być ograniczone wyłącznie wobec mieszkańców danej gminy, czy też nawet obywateli polskich**. Prawo to ma charakter uniwersalny, i nie może być ograniczane w żaden sposób w drodze regulacji o charakterze statutowym.

W tej części badania poddaliśmy treści obowiązujących statutów odnoszące się do kilku elementów związanych z jawnością obrad organów stanowiących (rad gmin i powiatów) oraz posiedzeń ich komisji.

a) Komu przysługuje prawo wstępu na sesje?

Podstawowym przepisem regulującym kwestię jawności obrad organów kolegialnych jest art. 61 ust. 2 Konstytucji R.P., z którego wynika, że „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Kolejne regulacje znajdziemy w samorządowych ustawach ustrojowych: art. 11b u.s.g., art. 8a u.s.p., art. 15a u.s.w.. Zgodnie z ich treścią jawność działania organu stanowiącego obejmuje w szczególności prawo obywateli do wstępu na sesje rady/sejmiku, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń rady. W art. 18 ust. 1 u.d.i.p. czytamy, iż posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Organy te są zobowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonanie tego prawa. Jednocześnie art. 18 ust. 4 u.d.i.p. przewiduje się możliwość ograniczenia jawności obrad, z przyczyn lokalowych i technicznych, co jednak nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

Z przytoczonych powyżej regulacji wynika jednolita zasada: **każdy ma prawo uczestniczyć w obradach organu stanowiącego bez względu na fakt, czy jest mieszkańcem danej jednostki czy też nie**. Nie należy odczytywać treści Konstytucji i ustaw ustrojowych literalnie, i rezerwować prawa

audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1.

4. Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

Art. 19. Organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Art. 20. Przepisy art. 18 i 19 stosuje się odpowiednio do pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych.

wstępu jedynie obywatelom R.P. Jak słusznie stwierdził TK - przez termin „obywatel” należy rozumieć każdy podmiot prawa, niezależnie od przymiotu obywatelstwa. Ogólnie akceptowane są poglądy współczesnej doktryny, oparte o międzynarodowe standardy praw człowieka, wskazujące wręcz na obowiązek państwa gwarantowania praw, szczególnie zaś wolności osobistych wszystkim, nie tylko obywatelom. Prawo do informacji, którego przejawem jest prawo do uczestniczenia w obradach organów pochodzących z wyborów powszechnych, jest składową praw człowieka i jako takie nie może być uzależnione od posiadania jakiegokolwiek obywatelstwa¹⁰³.

Wobec powyższego, jest całkowicie niedopuszczalnym by w statucie danej j.s.t. regulować te kwestie w taki oto sposób, iż prawo wstępu przysługuje obywatelom, lub mieszkańcom gminy, czy osobom pełnoletnim. Każdy ma prawo uczestniczyć w obradach, nie tylko mieszkańców tej gminy. Niczym bowiem nie różni się w realizacji prawa wstępu na posiedzenie rad/sejmiku obywatel R.P., od cudzoziemca, apatrydy (bezpaństwowca) czy osoby o nieustalonym obywatelstwie. Pozostaje również poza dyskusją, czy w obradach mogą uczestniczyć tylko osoby pełnoletnie, gdyż w sposób oczywisty nie jest to prawo uzależnione od określonego wieku. W sytuacji gdy tego typu zapis w statucie nadal funkcjonuje w praktyce, rolą wojewody jako organu nadzoru jest spowodować jego zmianę.

Konstruując badania założyliśmy, że istniejące regulacje mogą zawierać trzy możliwe opcje odnośnie zakresu podmiotowego prawa wstępu na sesje: obywatele, każdy oraz mieszkańcy. W trakcie badania okazało się, że w nielicznych przypadkach regulacje statutowe odnoszą się do publiczności nie różnicują w żaden sposób kto współtworzy tak określoną grupę.

Grupa	Mieszkańcy	Obywatel	Każdy
Powiaty ziemskie	2,23%	78,12%	19,64%
Powiaty grodzkie	7,27%	74,54%	3,63%
Gminy miejskie	6,54%	54,20%	39,25%
CAŁA POLSKA	5,35%	68,95%	20,84%

W zdecydowanej większości we wszystkich zbadanych jednostkach, prawie 70% z nich zawiera regulacje odnoszące się do obywateli jako tych, którym przysługuje prawo wstępu na sesje organu stanowiącego. Zwracamy uwagę, że z jednej strony z punktu widzenia teoretycznego, tego typu

¹⁰³ Wyrok TK z dnia 20 października 1992 r., sygn. K 1/92, OTK 1992/2/23

regulacja może powodować niedopuszczalne ograniczenie dostępu do obrad. Z drugiej strony trudno wyobrazić sobie sytuację, w której przewodniczący odmawiał by prawa do uczestniczenia w obradach osobom, które są obcokrajowcami, lub też apatrydami. Dlatego miejmy nadzieję, że dalsze rozważania mają charakter czysto akademicki, i w praktyce nie dochodzi do prób ograniczenia jawności obrad w zakresie tu wskazanym.

Prawo do uczestniczenia w obradach rady powinno być bezwarunkowe, i w żadnym wypadku nie może być traktowane jako prawo, którego realizacja w jakikolwiek sposób mogłaby być realizowana w zależności od zgody uzyskanej od przewodniczącego rady. W kilku przypadkach tego typu regulacja niestety występuje. Przykładowo w jednym z miast „w obradach mogą uczestniczyć, sekretarz i skarbnik miasta, a także pracownicy Urzędu miasta, wyznaczeni przez Prezydenta w związku z tematyką posiedzenia. Poza wymienionymi, w posiedzeniach rady mogą uczestniczyć goście, zaproszeni przez Przewodniczącego”. Sytuacja tego typu jest niezrozumiała, i nawet jeśli w praktyce zasada ta nie jest realizowana, i każdy może bezproblemowo uczestniczyć w obradach bez uzyskiwania zaproszenia od przewodniczącego, to jednak regulacja tego typu powinna być usunięta z treści statutu. Prawo uczestniczenia w obradach organu stanowiącego nie może być w żadnym zakresie uzależnione od uzyskania zaproszenia od przewodniczącego. W kolejnym mieście „uczestnictwo w posiedzeniu rady większych grup należy zgłosić na piśmie do Kancelarii rady Miejskiej na 7 dni przed terminem sesji”. Jest oczywiste, że kilkuset osobowa grupa może zdezorganizować obrady organu stanowiącego. Niemniej jednak zapisywanie tego typu zasady w akcie prawa miejscowego jakim jest statut, wydaje się być przekroczeniem dopuszczalnej regulacji w tym zakresie. Owszem, zwyczajowo tak, natomiast określanie tego jako obowiązek uzależniający możliwość uczestniczenia w obradach wydaje się być niewłaściwy. Zgodnie z odpowiednimi przepisami samorządowych ustaw ustrojowych, „zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”¹⁰⁴. W ramach tak określonych uprawnień przewodniczącego, nie mieści się obowiązek zgłoszenia chęci uczestniczenia w obradach rady większej grupy zainteresowanych. Jeżeli w obradach planuje uczestniczyć znaczna grupa publiczności, przewodniczący powinien na bieżąco reagować i zapewnić obradom właściwe warunki lokalowe. Dla tego typu sytuacji ustawodawca przewidział nawet możliwość ogranicze-

104 Zob. art. 19 ust. 2 u.s.g., i art. 14 ust. 3 u.s.p.

nia dostępności do obrad, gdyż zgodnie z art. 18 ust. 4 u.d.i.p. ograniczenie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

Nieco mniej kategoryczna w swej treści regulacja znajduje się w statucie dwóch powiatów ziemskich: „grupy zorganizowane powyżej 10 osób winny z trzydniowym wyprzedzeniem zgłosić przewodniczącemu zamiar uczestnictwa w sesji rady podając liczbę uczestników, w celu zabezpieczenia odpowiedniego miejsca dla publiczności podczas obrad. W tym przypadku przewodniczącemu przysługuje prawo zmiany miejsca posiedzenia”. Regulacji tego typu nie powinno się jednak traktować jako warunek niezbędny dla możliwości realizacji prawa do uczestniczenia przez większe grupy, a jedynie jako swego rodzaju wskazanie dla przewodniczącego, które chyba wobec wyraźnych uprawnień organizacyjnych przewodniczącego wskazanych w ustawach ustrojowych, wydają się być zbędne. Przykładem właściwej reakcji na potencjalnie duże zainteresowanie uczestnictwem w obradach rady wydaje się być odpowiednia treść statutu miasta Chełmża, w którym czytamy: „w razie przewidywanego masowego udziału publiczności w sesji rady, Przewodniczący może zarządzić odbycie sesji w innym stosownym miejscu, a ponadto zdecydować o nagłośnieniu obrad bądź innym sposobie przekazania ich treści”¹⁰⁵. Ten kierunek regulacji wydaje się być właściwym.

Prawo do nagrywania przebiegu sesji we własnym zakresie.

Ustawy ustrojowe nie regulują kwestii sprawozdawczości z przebiegu obrad. Pomocna w tym zakresie jest Konstytucja, która stanowi w art. 61 ust.2, iż prawo do uzyskiwania informacji obejmuje również prawo do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, wraz z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Gdybyśmy literalnie chcieli interpretować ten przepis, to wynikiem tego mogłaby być konkluzja, iż ustrojodawca nie zezwala na nagrywanie kamerą video rejestrującą dźwięk jak i obraz jednocześnie. Jednak celowościowa interpretacja przepisu nie powinna pozostawiać wątpliwości, iż zamierzeniem ustawodawcy było umożliwienie nagrywania obrad tych organów przy wykorzystaniu dźwięku jak i obrazu, przy stosunku tych pojęć

105 § 14 ust. 4 statutu miasta Chełmża.

do siebie alternatywnym, jak i koniunkcji. W takiej sytuacji interpretacja rozszerzająca na rzecz jawności jest jak najbardziej wskazana i nie narusza zasad prawidłowej interpretacji aktu prawnego. Wykładnia systemowa i celowościowa wyraźnie wskazują, iż celem ustrojodawcy było umożliwienie relacjonowania przebiegu obrad kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych za pośrednictwem aparatury rejestrującej dźwięk i obraz jednocześnie.

Pojęcie wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji użyte w art. 11b ust. 2 u.s.g., podobnie jak i pojęcie „dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej”, użyte w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. należy interpretować szeroko, a więc nie tylko jako możliwość „bycia obecnym” podczas obrad rady/sejmiku, czy też posiedzeń ich komisji, ale także w kontekście art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, jako prawo obywatela do rejestracji dźwięku lub obrazu z obrad rady/sejmiku i posiedzeń ich komisji¹⁰⁶.

W podobnym duchu wypowiedział się skład orzekający NSA, który zwrócił uwagę na fakt, iż uchwała rady gminy zakazująca rejestrowania obrazu z jej obrad narusza konstytucyjną zasadę jawności działania organów władzy publicznej, i nie znajduje oparcia w przepisach prawa materialnego¹⁰⁷. Uchwała rady zakazująca rejestracji obrazu z obrad rady narusza przede wszystkim służące każdemu obywatelskie prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej¹⁰⁸. Obywatel ma nie tylko prawo wstępu na obrady, lecz może je filmować, nagrywać czy rejestrować w inny sposób¹⁰⁹. Przepisy Konstytucji jak i ustaw ustrojowych nie pozostawiają żadnej wątpliwości co do możliwości nagrywania przebiegu obrad rady przez osoby uczestniczące w obradach. Każdy uczestnik/obserwator obrad może swobodnie dokonywać dla własnych potrzeb nagrań sesji w każdy technicznie dostępny dziś sposób. Za bezprawne uznać należy uchwały rady, czy też zarządzenia przewodniczącego o zakazie nagrywania obrad rady, i nie ma tu znaczenia czy są one skierowane do radnych czy osób postronnych. W praktyce funkcjonowania samorządu wciąż zdarzają się tego typu zakazy skierowane do radnych opozycji, co w istocie stanowi rażące naruszenie tej formy dostępu do informacji publicznej, i jednocześnie niedozwoloną ingerencję w swobodę działania opozycji.

106 Wyrok WSA z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. II SA/Łd 89/08.

107 Wyrok NSA z dnia 12 października 1999 r., sygn. II S.A. 220/99, Wokanda 2000/7/41.

108 Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. II SA/Łd 376/08.

109 Wyrok NSA z dnia 12 października 1999 r., sygn. II SA 220/99, Wokanda 2000/7/41; podobnie wyrok NSA z dnia 14 maja 1997 r., sygn. II SA/Łd 1048-1049/96.

Uczestnik obrad to członek organu stanowiącego (radny), lub też osoba, która z racji na pełnioną funkcję obowiązkowo uczestniczy w obradach. Jak wiadomo, w samorządowych sesjach mają obowiązek uczestniczyć określone osoby, co wynika z regulacji statutowych. **Obserwator** to osoba postronna, która pragnie przysłuchiwać się przebiegowi obrad. Tymi dwoma różniczeniami będziemy się posługiwać w dalszej części opisu badań.

Poza regulacją u.d.i.p. pozostaje kwestia sposobu wykorzystania tych nagrań w przyszłości przez osoby postronne. Warto wspomnieć w tym kontekście, że zgodnie z art. 81 ust. 2 pkt 1) upr.aut.¹¹⁰, zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych.

Możliwość ograniczenia jawności obrad rady.

Podmiotem, który odpowiada za przygotowanie obrad rady, więc i zapewnienie każdemu zainteresowanemu możliwości uczestniczenia w tych obradach jest przewodniczący¹¹¹. Podstawowym jego zadaniem jest przygotowanie porządku obrad i ich prowadzenie. Jak wynika z art. 19 ust. 2 zd. 2 u.s.g. przewodniczący może wyznaczać do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, a w przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Ustawodawca dość szczegółowo jak widać określił zasady zastępstwa w procedowaniu przez osobę przewodniczącą obradom. To właśnie przewodniczący rady/sejmiku ponosić będzie ewentualną odpowiedzialność określoną w art. 23 u.d.i.p., gdyby dało się udowodnić, że w celowym działaniu bezprawnie uniemożliwił, lub wręcz zakazał uczestnictwa w sesji. Prawo dostępu do posiedzenia rady jest jedną z form dostępu do informacji publicznej, na dodatek formą nie wymagającą żadnego wniosku. Każdy przewodniczący obradom powinien mieć świadomość, że próbując ingerować w przebieg posiedzenia, dokonuje ograniczenia konstytucyjnego prawa do uczestniczenia w obradach tych organów.

¹¹⁰ Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych, z dnia 4 lutego 1994 r., Dz.U. Nr 24, poz. 83 ze zm.

¹¹¹ Zob. art. 19, 20 u.s.g., art. 14 i 15 u.s.p., regulujące uprawnienia przewodniczącego oraz jego zastępców.

Katalog przesłanek umożliwiających ograniczenie dostępu do posiedzeń rady/sejmiku.

Zgodnie z art. 18 ust. 4 ograniczenie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom. Z przepisu tego wynika wyraźnie, że ustawodawca w treści u.d.i.p. przewidział możliwość ograniczenia dostępności do obrad rady. Podkreślić należy znaczenie słowa „ograniczenie”, nie zaś możliwość obradowania przy drzwiach zamkniętych.

Analiza przepisu art. 18 ust. 4 u.d.i.p. prowadzi do stwierdzenia, że mamy do czynienia ze ściśle określonymi przez ustawodawcę przyczynami umożliwiającymi ograniczenie jawności obrad. Wyłączną przyczyną możliwego ograniczenia jawności obrad są przyczyny lokalowe i techniczne. Naszym zdaniem niedopuszczalnym jest, ograniczenie jawności obrad rady na wnioski radnych, czy ze względu na fakt, iż obecność osób postronnych mogłaby krępować swobodę radnych przy podejmowaniu decyzji przy ważnym głosowaniu. W podobnym duchu wypowiadały się składy orzekające sądów administracyjnych, twierdząc, iż nie istnieje możliwość utajnienia obrad. „Prawo wstępu na obrady rady gminy nie może być ograniczone ze względu na ochronę porządku publicznego. W związku z tym ochrona porządku publicznego podczas sesji rady gminy musi być zapewniona w inny sposób aniżeli poprzez ustanowienie zakazu wstępu publiczności na salę obrad”¹¹².

Zwracamy również uwagę, że **należy wyraźnie odróżnić tajność obrad od tajności głosowania**. Ustawy ustrojowe przewidują w jakich sytuacjach głosowania odbywają się w sposób tajny, nie ma to jednak nic wspólnego z tajnością obrad, która jako taka nie może naszym zdaniem zostać wprowadzona ani uchwalona przez radę. Skoro **jawność obrad** i głosowania w radzie gminy jest zasadą, zaś samorządowe ustawy ustrojowe określają przypadki, w których głosowanie jest tajne, to mimo iż z zasady autonomii statutowej gminy mogłoby wynikać, iż rada gminy jest właściwa do przyjęcia postanowień w sprawie tajności głosowania, należy przyjąć, że rada gminy nie może postanowić w statucie, iż może zarządzić głosowanie tajne w sprawie należącej do jej właściwości¹¹³.

W związku z powyższym stawiamy następujące dwie tezy:

112 Wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 20 marca 2003 r., sygn. II SA/Gd 1529/02.

113 Wyrok SN z dnia 06 kwietnia 2001 r., sygn. III RN 87/00.

TEZA PIERWSZA. Nie istnieje możliwość utajnienia obrad rady. Podjęcie uchwały o prowadzeniu obrad przy zamkniętych drzwiach jest niekonstytucyjne i w swej istocie stanowi istotne naruszenie prawa, które powinno skutkować nieważnością wszystkich uchwał podjętych na tak prowadzonym posiedzeniu¹¹⁴. Nieważna będzie nie tylko uchwała o utajnieniu obrad, ale wszystkie uchwały podjęte na tak prowadzonej sesji będą dotknięte sankcją nieważności, nawet jeśli na samej sesji poza uczestnikami obrad nie było żadnych osób postronnych.

TEZA DRUGA. Ograniczenie jawności obrad nie może w sposób nieuzasadniony umożliwiać dostęp tylko wybranym podmiotom. Zgodnie z art. 18 ust. 4 ograniczenie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom. Zwracamy uwagę na słowo „nieuzasadniony”. Argumentacja a contrario wykazuje, że ograniczenie dostępu do obrad, tym samym ograniczenie ich jawności, może gwarantować dostęp tylko wybranym podmiotom jedynie wtedy gdy ograniczenie to jest uzasadnione. Istotne jest więc ustalenie, kiedy ograniczenie dostępu do obrad może być uzasadnione w tym kontekście.

Wyobrazić sobie można sytuację, gdy oczekiwane spore zainteresowanie przebiegiem obrad rady w małej gminie, może spowodować trudności w zapewnieniu wszystkim dostępu do posiedzenia. Zadaniem przewodniczącego jest w takiej sytuacji przeniesienie obrad w inne miejsce dające możliwość obserwowania ich przebiegu wszystkim zainteresowanym, lub zapewnienie możliwości przysłuchiwania się obradom bez osobistego w nich udziału (nagłośnienie zewnętrzne). Jeżeli to jest niemożliwe w danym momencie i w danej sytuacji, byłoby uzasadnionym dopuszczenie do obrad wszystkich dziennikarzy, lub też wystosowanie apelu do mieszkańców by sami wskazali spośród siebie delegację osób, która w ich imieniu będzie obradom się przysłuchiwać. Przewodniczący nie ma prawa do wyboru, którzy przedstawiciele mediów, lub które osoby spośród mieszkańców, mogą uczestniczyć w obradach, gdyż wtedy zapewnienie udziału wybranym podmiotom byłoby nieuzasadnione. Tylko takie postępowanie zapewni realizację konstytucyjnego prawa do uczestniczenia w obradach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przy jednoczesnym uzasadnionym ograniczeniu dostępu.

¹¹⁴ Zob. art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p.

Przykładowe regulacje umożliwiające ograniczenie jawności obrad rad, które naszym zdaniem powinny budzić wątpliwości:

- Miasto Gorzów Wielkopolski – „Na wniosek ¼ liczby radnych obecnych na sesji Rada może postanowić, że ze względu na charakter omawianych spraw cała sesja lub jej część odbywać się będzie z wyłączeniem jawności”¹¹⁵.
- Miasto Łódź – „Rada może postanowić, że ze względu na ważny interes publiczny lub konieczność ochrony dóbr osobistych sesja lub obrady nad poszczególnymi punktami porządku obrad odbędą się przy drzwiach zamkniętych, tzn. bez udziału publiczności i przedstawicieli środków masowego przekazu”¹¹⁶.
- Miasto Płock – „(...)na wniosek radnego Rada może postanowić, iż ze względu na ważny interes społeczności lub poszczególnych obywateli, sesja lub obrady nad określonymi punktami porządku obrad odbędą się przy drzwiach zamkniętych”¹¹⁷.
- Miasto Suwałki – „wyłączenie jawności obrad może nastąpić również, z uwagi na ochronę dóbr osobistych, na wniosek przewodniczącego rady lub zainteresowanego”¹¹⁸.
- Miasto Gdynia – „Posiedzenia rady są jawne; wyłączenie jawności sesji zarządza przewodniczący obrad w przypadkach wynikających z ustaw. **W tajnych obradach rady mogą uczestniczyć osoby, które uzyskały na to zgodę rady**”¹¹⁹.
- Miasto Katowice – „Jeżeli przedmiotem sesji mają być sprawy ustawowo objęte tajemnicą, jawność sesji lub jej części zostaje wyłączona i Rada obraduje przy drzwiach zamkniętych. Na sali pozostają oprócz radnych jedynie osoby, których obecność jest niezbędna w obradach”¹²⁰.
- Miasto Gliwice – „w przypadkach wynikających z ustaw Rada może uchylić jawność sesji lub jej części. **W tym przypadku na sali obrad mogą pozostać wyłącznie radni i osoby zaproszone przez Radę do wzięcia udziału w tej części obrad**”¹²¹.

115 § 38 ust. 2 statutu miasta Gorzów Wielkopolski.

116 § 7 ust. 2 regulaminu pracy rady miasta Łódź.

117 § 19 ust. 2 statutu miasta Płock.

118 § 25 ust. 2 statutu miasta Suwałki.

119 § 5 ust. 2 regulaminu rady miasta Gdyni.

120 § 8 regulaminu rady miasta Katowice.

121 § 2 ust. 2 regulaminu rady miasta Gliwice.

- Miasto Siemianowice Śląskie – „W przypadkach wynikających w ustaw, Rada może uchylić jawność obrad w całości lub części. W tym przypadku na Sali obrad mogą pozostać wyłącznie radni i osoby zaproszone przez Radę do wzięcia udziału w tej części obrad”¹²².
- Miasto Kielce – jednym z wniosków formalnych jest wniosek o wyłączenie jawności obrad¹²³.
- Powiat wałbrzyski – „wniosek w sprawie utajnienia obrad może złożyć Przewodniczący, Zarząd, Klub lub co najmniej 3 radnych. Po wyłączeniu jawności obrad, Przewodniczący zarządza opuszczenie sali obrad przez osoby nieuprawnione. Według uznania rady w tej części obrad mogą uczestniczyć osoby imiennie zaproszone”¹²⁴.
- Powiat kraśnicki – „rada powiatu na wniosek przewodniczącego rady lub Radnego może postanowić, że ze względu na ważny interes społeczny lub rozpatrywanie spraw stanowiących tajemnicę państwową bądź służbową, całą sesja lub debata nad poszczególnymi punktami porządku dziennego odbędzie się przy drzwiach zamkniętych, przy czym osoby zaproszone do udziału w sesji mogą być na niej obecne”¹²⁵.
- Powiat brzeziński – „Wniosek w sprawie utajnienia obrad może zgłosić: Przewodniczący rady, czterech radnych, komisja rady, Zarząd lub klub radnych. O wyłączeniu jawności obrad decyduje Rada zwykłą większością głosów. Według uznania rady w tej części obrad mogą uczestniczyć osoby imiennie zaproszone”¹²⁶.
- Powiat białobrzegi - „Uchwałą rady można wyłączy jawność obrad, chyba że przepisy prawa i niniejszego statutu stanowią inaczej”¹²⁷.
- Powiat siedlecki - „Na wniosek Zarządu powiatu, Klubu Radnych lub co najmniej 1/4 Radnych obecnych na sesji, Rada może postanowić, iż ze względu na ważny interes społeczny sesja lub obrady nad poszczególnymi punktami porządku dziennego odbędą się przy drzwiach zamkniętych, tj. bez udziału publiczności, przy dopuszczeniu obecności osób zaproszonych na sesję. Wyłączenie jawności sesji oznacza, że do wiadomości publicznej podaje się jedynie termin i miejsce zwołania sesji”¹²⁸.

122 § 32 ust. 4 regulaminu rady miasta Siemianowice Śląskie.

123 § 50 ust. 1 pt 8 statutu miasta Kielce.

124 § 15 ust. 1-3 statutu powiatu wałbrzyskiego.

125 § 4 ust. 2 regulaminu pracy rady w Kraśniku.

126 § 12 statutu powiatu brzezińskiego.

127 § 17 ust. 6 statutu powiatu białobrzegi.

128 § 18 ust. 4 statutu powiatu siedleckiego.

- Powiat moniecki - „Przed przystąpieniem do punktu obrad rady lub komisji, obejmującego sprawę zawierającą informację objętą ustawowym ograniczeniem jawności, Przewodniczący rady lub odpowiednio komisji informuje o tym zebranych, zarządzając jednocześnie opuszczenie pomieszczenia, w którym odbywa się sesja lub posiedzenie, przez osoby niespełniające wymogów określonych w ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn .zm.)¹²⁹”.
- Powiat kętrzyński – „w posiedzeniu komisji oprócz jej członków mogą także uczestniczyć: przewodniczący rady, radni nie będący członkami komisji oraz członkowie zarządu. Na posiedzenie komisji ma wstęp publiczność z wyjątkiem sytuacji, gdy posiedzenie komisji lub jego część musi się odbyć z wyłączeniem jawności ze względu na przedmiot obrad objęty tajemnicą ustawowo chronioną¹³⁰”.
- Gmina miejska Oleśnica - „O wyłączeniu jawności sesji rady lub jej części decyduje Rada w drodze głosowania po zasięgnięciu opinii pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych i radcy prawnego Urzędu miasta¹³¹”.
- Gmina miejska Zgierz - „Na wniosek radnego lub Prezydenta, Rada może postanowić, iż ze względu na ważny interes społeczności miasta lub poszczególnych obywateli, cała sesja lub obrady nad określonymi punktami porządku obrad odbędą się przy drzwiach zamkniętych¹³²”.
- Gmina miejska Gostynin - „Wobec osób, uczestniczących w obradach rady z wyłączeniem jawności, mają odpowiednie zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych, o czym przewodniczący informuje obecnych¹³³”.
- Gmina miejska Kowary - „Wyłączenie jawności sesji oznacza, że podczas obrad mogą być obecne tylko osoby uprawnione do dostępu do tajemnicy państwowej i służbowej¹³⁴”.

Wskazane powyżej przykłady mają charakter przekrojowy, i pokazują charakterystykę pewnych rodzajów regulacji, które występują w około 50 przypadkach wśród wszystkich zbadanych jednostek. Konstytucja R.P. wy-

129 § 65a ust. 4 statutu powiatu monieckiego.

130 § 39 ust. 1 statutu powiatu kętrzyńskiego.

131 § 22 ust. 3 zd. 2 statutu powiatu oleśnickiego.

132 § 12 statutu miasta Zgierz.

133 § 39 ust. 6 statutu Gostynin.

134 § 31 statutu gminy miejskiej Kowary.

rażnie wskazuje, że wyłączną podstawą dla ograniczenia prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, wraz z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, jest powołanie się na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Naszym zdaniem nie istnieje zatem możliwość obradowania przez radę przy zamkniętych drzwiach, gdyż tak postanowiła rada na wniosek radnego, burmistrza czy klubu. **Wyłączenie jawności obrad może nastąpić nie dlatego, że rada tak uważa, tylko dlatego, że zachodzi przesłanka ustawowo określona wyłączająca jawność obrad.** W związku z tym pojawia się kolejne zagadnienie, kto może uczestniczyć w tego typu zamkniętych obradach? Czy fakt bycia radnym daje prawo do poznania tajemnic określonych np. w ustawie o ochronie informacji niejawnych? Jakiego rodzaju podstawy formalne mają regulacje, wedle których to rada decyduje kto może pozostać na sali obrad. Wątpliwe są również regulacje wedle których pozostać mogą osoby, które otrzymały zaproszenie na uczestniczenie w sesji. W praktyce samorządowej tego typu sytuacje niestety się zdarzają. W jednym z miast rada miejska zapewniła jawność obrad wyłącznie wobec osób zaproszonych, gdyż jednym z punktów obrad było nadanie honorowego obywatelstwa osobie duchownej z tego miasta¹³⁵. Ogromna różnorodność regulacji w tym zakresie może prowadzić do sytuacji w której brakować w praktyce będzie konsekwencji przy ustalaniu właściwej przesłanki dla wyłączenia jawności obrad. Naszym zdaniem wyłączenie obrad rady nie powinno mieć w ogóle miejsca, gdyż ani radni, ani osoby zaproszone, ani prezydent czy osoby, które z racji pełnionej funkcji uczestniczą w obradach, nie posiadają żadnego specjalnego statusu pozwalające na poznanie tajemnic ustawowo chronionych.

Zwracamy poza tym uwagę, że nawet jeżeli istniała by sytuacja umożliwiająca prowadzenie obrad bez udziału publiczności, to czy to oznacza również możliwość podejmowania w tym czasie uchwał? Czy uchwały podjęte w trakcie obrad z wyłączenie jawności są uchwałami podjętymi w głosowaniu jawnym czy tajnym? Sprawa wcale nie jest taka oczywista. Sposób głosowania nawet jeżeli się nie zmienia, to jednak brak jawności obrad, a czy to nie oznacza, że głosowanie jest przeprowadzone w sposób aczkolwiek jawny wobec siebie nawzajem, mam na myśli obecnych na tej części sesji rady, to jednak w sposób tajny wobec pozostałych, którzy jako publiczność

135 <http://www.portalsamorzadowy.pl/raport/,50643.html> data wejścia 13 luty 2015 r., godz. 12.26.

zostali pozbawieni prawa uczestniczenia w tej części obrad. Jeżeli byśmy uznali tego typu uchwały za podjęte w głosowaniach tajnych, to stanowi to samoistną podstawę dla stwierdzenia ich nieważności przez właściwy organ nadzoru, wobec jednoznacznej treści art. 14 u.s.g.: „Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej”¹³⁶. **Wprowadzenie zasady jawności głosowania w radzie jest równoznaczne z ustanowieniem zakazu poszerzania przez statut gminy ustawowej listy przypadków, w których głosowanie tajne jest dopuszczalne**¹³⁷.

Dlatego też, nie negując w żaden sposób konstytucyjnych przesłanek umożliwiających ograniczenie wstępu na posiedzenia rady, wydaje się, że należy w pierwszej kolejności poszukiwać możliwości takiego prowadzenia obrad, by osoby postronne nie poznały faktów objętych tajemnicą, lub też ograniczyć krąg osób którym te dane będą przedstawione, nie utajniając jednak samych obrad. Utajnianie obrad powinno być traktowane jako absolutna ostateczność, przewidziana wyłącznie dla spraw oczywistych nie budzących wątpliwości z punktu widzenia interesu społecznego.

b) Czy statut przewiduje możliwość zabrania głosu przez mieszkańców?

Istota demokracji przedstawicielskiej sprowadza się do uznania, że podstawowy ciężar reprezentacji interesów mieszkańców danej jednostki, spoczywa na wybranych w drodze wyborów bezpośrednich przedstawicieli tych społeczności czyli radnych. Ustawodawca nie przewidział w żadnej ustawie podmiotowego prawa domagania się wystąpienia publicznie w trakcie obrad rady, przez każdą osobę zainteresowaną. W praktyce jednak w wielu wypadkach statuty regulują możliwość zabrania głosu przez mieszkańców, a nawet przewidują obowiązkowy czas w trakcie każdej sesji określany jako trybuna obywatelska¹³⁸.

136 Przepis ten uzupełniony o słowa „w głosowaniu tajnym” z dniem 30 maja 2001 r. na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r., o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 45, poz. 497.

137 *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. Pawła Chmielnickiego, LexisNexis 2004, str. 138.

138 Zob. § 34 statutu miasta Koszalin: „łączny czas wystąpień w Trybunie Obywatelskiej nie powinien przekroczyć 1godziny, zaś wystąpienie indywidualne 5 minut”, oraz § 32 statutu miasta Sławno: „Mieszkańcy miasta Sławno mogą zabierać głos w ważnych dla miasta sprawach w ramach trybuny obywatelskiej. Czas jednego wystąpienia nie powinien być dłuższy niż 5 minut i nie więcej niż 5 osób na sesji”.

Grupa	Czy statut przewiduje możliwość zabrania głosu przez mieszkańców?	
	TAK	NIE
Powiaty ziemskie	32,01%	67,99%
Powiaty grodzkie	50%	50%
Gminy miejskie	32,63%	67,37%
CAŁA POLSKA	38,21%	61,79%

Średnio w całej Polsce ponad 38 % jednostek posiada statutową gwarancję możliwości zabrania głosu przez mieszkańców w trakcie sesji. Największy procent występuje w grupie powiatów grodzkich równo 50%, najniższy w grupie powiatów ziemskich – 32%.

Przykłady dobrych praktyk.

Występujące regulacje są zróżnicowane, i w różnym stopniu warunkują możliwość zabrania głosu przez mieszkańców.

- Najczęściej występująca regulacja to **udzielanie głosu mieszkańcom przez przewodniczącego**. Takie regulacje znajdują się min. w statucie miasta Wałbrzych, Gorzów Wielkopolski, Skierniewice, Suwałki, Chorzów, w statucie powiatu ostrołęckiego, otwockiego, ropczyckiego, jędrzejowskiego.
- Czasem występuje **uzależnienie prawa do zabrania głosu od wyrażenia zgody przez radę**. W tej sytuacji wniosek mieszkańca składany jest do przewodniczącego, który jest obowiązany do poddania tej sprawy głosowaniu w radzie. Taka sytuacja ma miejsce np. w mieście Tarnobrzeg¹³⁹, Katowice¹⁴⁰, Bytom, Łomża¹⁴¹, oraz przykładowo w powiatach ropczycko-sędziszowskim¹⁴² i gdańskim¹⁴³.
- W powiecie pyrzyckim¹⁴⁴ przewodniczący rady może udzielić głosu osobom zaproszonym na sesję rady oraz wyborcom obecnym na sesji. Czy rzeczywiście można ograniczać prawo do zabrania głosu

139 § 24 ust. 6 statutu miasta Tarnobrzeg: „Przewodniczący może udzielić głosu innej osobie (...) po uzyskaniu zgody rady, wyrażonej zwykłą większością głosów”.

140 § 13 ust. 2 regulaminu rady miasta Katowice. Podobna regulacja w Bytomiu.

141 § 51 statutu miasta Łomża „Przewodniczący obrad może udzielić głosu osobie spoza rady, po uprzednim uzyskaniu zgody rady Miejskiej”.

142 § 21 statutu powiatu ropczyckiego: „Przewodniczący może udzielić głosu osobom zaproszonym na sesję rady oraz innym osobom po uzgodnieniu z radą”.

143 § 23 ust. 4 powiatu gdańskiego: „Przewodniczący rady może udzielić głosu osobie nie będącej radnym, po uzyskaniu zgody rady, o uzyskaniu zgody świadczy niezgłoszenie sprzeciwu”.

144 § 21 ust. 4 statutu powiatu pyrzyckiego.

jedynie wobec osób, które posiadają czynne prawo wyborcze?. Czy w praktyce miałyby to oznaczać weryfikację osoby chcącej zabrać głos pod kątem wpisania na listę wyborców?. Rozwiązanie chyba niepotrzebne, i nie wydaje się, by wolą rady powiatu było właśnie takie formalizowanie realizacji prawa do zabrania głosu.

- W niektórych przypadkach istnieje **obowiązek zgłoszenia chęć zabrania głosu w odpowiednio wcześniejszym terminie**. Przykładowo w mieście Sopot mieszkańcy mają prawo zabrać głos na sesji, po uzyskaniu zgody przewodniczącego, lecz powinni zgłaszać chęć zabrania głosu przed rozpoczęciem sesji (ustnie lub pisemnie) ze wskazaniem punktu obrad, którego dotyczyć ma wystąpienie¹⁴⁵. W Siemianowicach Śląskich publiczność może zabierać głos, jeżeli zgłosi to 3 dni przed sesją¹⁴⁶. W powiecie łukowskim Przewodniczący rady, po uzyskaniu zgody rady, może udzielać głosu osobom spośród publiczności, po uprzednim pisemnym zgłoszeniu prośby do niego o zabranie głosu¹⁴⁷. W powiecie otwockim i żywieckim przewodniczący rady może również udzielić głosu osobom spośród publiczności jeżeli przed rozpoczęciem obrad zgłosiły chęć zabrania głosu ze wskazaniem punktu porządku obrad, w którym chcą się wypowiedzieć¹⁴⁸. W powiecie piaseczyńskim osoby nie będące radnymi powiatu mogą zabrać głos podczas sesji, jeżeli co najmniej przed rozpoczęciem sesji zgłoszą przewodniczącemu tematykę wystąpienia¹⁴⁹. W Nowym Mieście Lubawskim mieszkańcy zgłaszają do przewodniczącego rady zamiar wystąpienia na sesji najpóźniej przed sesją, przedstawiając jednocześnie treść wniosku (postulatu)¹⁵⁰.
- Niektóre z jednostek samorządowych zdecydowały się na **określenie ram czasowych wystąpienia osób chcących zabrać głos**. W mieście Biała Podlaska oraz Kielce czas wystąpienia nie może przekraczać 10 minut¹⁵¹. W mieście Zamość, Łomża, Koszalin, Piechowice czas dla referowania sprawy przez 1 osobę nie może być

145 § 12 ust. 2 Regulaminu rady miasta Sopotu.

146 § 45 statutu miasta na prawach powiatu Siemianowice Śląskie.

147 § 30 statutu powiatu Łukowskiego.

148 § 14 ust. 6 statutu powiatu otwockiego, oraz § 22 ust. 7 statutu powiatu żywieckiego.

149 § 20 ust. 4 statutu powiatu piaseczyńskiego.

150 § 57 ust. 1 statutu miasta Nowe Miasto Lubawskie.

151 § 44 ust. 1 statutu miasta Biała Podlaska, oraz § 49 statutu miasta Kielce.

dłuższy niż 5 minut¹⁵². W Zamościu w szczególnie uzasadnionych przypadkach Przewodniczący rady miasta upoważniony jest do zwiększenia limitu czasu wystąpienia do 10 minut. W powiecie rypińskim przewodniczący rady może udzielić głosu innym osobom uczestniczącym w sesji rady powiatu przy ograniczeniu czasu wystąpień do 3 minut¹⁵³.

- **W różnym stopniu chęć zabrania głosu jest sformalizowana**, generalnie jednak nie spotkaliśmy regulacji, które by w tego typu sytuacjach nadmiernie formalizowały tego typu aktywność mieszkańców.
- Najciekawsze rozwiązania jakie napotkaliśmy wśród zbadanych jednostek, to **wyraźne wyodrębnienie w programie każdej sesji rady, odrębnego punktu w którym każdy zainteresowany mieszkaniec ma prawo zabrać głos na forum rady, i zaprezentować swoje wnioski, opinie i petycje**.

Rozwiązania tego typu wydają się być najciekawsze szczególnie wtedy, jeżeli statut wyraźnie przewiduje, że punkt obrad tego typu jest obowiązkowy w trakcie każdej sesji, bez względu na to czy w danym dniu ktokolwiek spośród zainteresowanych zechce zabrać głos.

W dwóch przypadkach, oba na terenie województwa zachodniopomorskiego, występują Trybuny Obywatelskie. Są to miasta Koszalin oraz Sławno. Mieszkańcy miasta Sławno mogą zabierać głos w ważnych dla miasta sprawach w ramach trybuny obywatelskiej. Czas jednego wystąpienia nie powinien być dłuższy niż 5 minut i nie więcej niż 5 osób na sesji. Przewodniczący rady może czynić mieszkańcom zabierającym głos w ramach Trybuny Obywatelskiej uwagi dotyczące tematu, formy i czasu trwania ich wystąpień. Jeżeli temat lub sposób wystąpienia albo zachowania mieszkańca w sposób oczywisty zakłócają porządek obrad, bądź uchybiają powadze sesji, Przewodniczący przywołuje „do porządku” a gdy to nie skutkuje może odebrać przemawiającemu mu głos, nakazując odnotowanie tego faktu w protokole¹⁵⁴. Dodatkowo w Sławnie, porządek obrad każdej z sesji powinien obejmować między innymi trybunę obywatelską. Jest więc to stały punkt obrad każdej sesji rady miasta. W Koszalinie statut miasta definiuje Trybunę Obywatelską jako wystąpienia mieszkańców

152 §19 regulaminu rady miasta Zamość, § 51 statutu miasta Łomża, oraz § 34 ust. 5 statutu miasta Koszalin, § 46 ust. 4 pkt 3 statutu miasta Piechowice.

153 § 21 ust. 5 statutu powiatu rypińskiego.

154 Zob. § 28 ust. 7 i § 32 statutu miasta Sławno.

w sprawach dotyczących funkcjonowania miasta, która przewidziana jest w ramach sesji zwyczajnych. Statut wyraźnie stanowi, iż w porządku obrad sesji o charakterze uroczystym, oraz zwołanych na wniosek Prezydenta lub co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady, pomija się Trybunę Obywatelską. Jednocześnie podobnie jak w Sławnie, porządek obrad sesji zwyczajnej obowiązkowo zawiera odrębny punkt w postaci Trybuny Obywatelskiej. Łączny czas wystąpień w ramach Trybuny Obywatelskiej w Koszalinie nie powinien przekroczyć 1 godziny zaś wystąpienie indywidualne 5 minut¹⁵⁵. Co ciekawe niektóre wystąpienia w trakcie trybuny obywatelskiej są nagrane i ogólnodostępne w serwisie youtube.

W pozostałym zakresie **występują szczegółowe rozwiązania, nie znajdujące odzwierciedlenia w większej ilości jednostek**, niemniej jednak zasługujące na wskazanie, gdyż stanowią rozwiązania ciekawe, w jakimś zakresie mogące być wzorem dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

- W Grudziądzu komisja może wnioskować do przewodniczącego komisji o wyrażenie zgody na zabranie głosu w posiedzeniu komisji¹⁵⁶.
- W Gdyni, Słupsku¹⁵⁷ i w kilku innych miastach przewodniczący samostannie może udzielić głosu osobom zaproszonym.
- W powiecie golubsko-dobrzyńskim oraz nowosolskim¹⁵⁸, przewodniczący obrad może udzielić głosu osobie nie będącej radnym po uprzednim uzyskaniu zgody rady w punkcie Wnioski i oświadczenia. Postanowienie to jednak nie dotyczy zaproszonych osób.
- W powiecie gdańskim (Pruszcz Gdański) uzyskanie zgody nie wymaga zabrania głosu przez osobę zaproszoną na sesję rady w sprawie punktu porządku obrad, w związku z którym osoba ta została zaproszona na sesję¹⁵⁹.

Wobec tego typu regulacji pojawia się pytanie, czy osoba zaproszona w jakimkolwiek zakresie powinna być traktowana względniej aniżeli mieszkańcy uczestniczący w obradach bez imiennego zaproszenia. Rozwiązania tego typu wydają się o tyle zasadne, że wywodząc prawo przewodniczącego do ustalania porządku obrad z ustawowych w tym zakresie regulacji wydaje się zasadnym, że to on właśnie, prowadzący obrady i odpowiadający za ich

155 Odsyłamy do treści statutu miasta Koszalina, w szczególności § 2 pkt 7, § 18, 27, § 34 ust. 5.

156 § 2 statutu miasta Grudziądz.

157 § 4 ust. 2 regulaminu rady miasta Gdynia, oraz § 25 regulaminu rady miasta Słupsk.

158 § 24 ust. 4 regulaminu rady powiatu Golubsko-dobrzyńskiego, § 26 ust. 5 statutu powiatu nowosolskiego.

159 § 23 ust. 4 statutu powiatu gdańskiego.

przebieg, powinien mieć prawo decydowania o możliwości zabrania głosu przez zaproszonych gości, bez potrzeby pytania o zgodę rady.

- W kilkunastu przypadkach statuty przewidywały **możliwość zabrania głosu po uprzednim zgłoszeniu przez radnych sejmiku**, gdy chodzi o obrady rady miasta i powiatu.

Wydaje się to ciekawym rozwiązaniem, choć w jakiejś mierze może sugerować przekonanie, że oba te ciała występują wobec siebie w swoistej zależności, czy podległości. Wiadomym jest, że każda jednostka jest niezależna, i nie występuje pomiędzy gminą, powiatem i województwem samorządowym jakakolwiek podległość.

- W kilkunastu przypadkach statuty przewidywały również **prawo do zabrania głosu w każdym momencie przez parlamentarzystów**.

Regulacja wydaje się być zbędna z tego powodu, że regulacja na ten temat znajduje się w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁶⁰: Posłowie i senatorowie mają prawo uczestniczyć w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin, właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany, lub właściwych ze względu na siedzibę biura posła. Uczestnicząc w sesjach mogą zgłaszać swoje uwagi i wnioski. Warunki do realizacji praw posła i senatora w tym zakresie przewodniczący sejmików województw oraz przewodniczący rad powiatów i rad gmin. Wydaje się, że powtarzanie tego typu regulacji w aktach rangi podustawowej jakim są statuty, jest zbędne.

- W powiecie inowrocławskim¹⁶¹ **osoba której przewodniczący nie udzielił głosu ma prawo odwołać się do rady** (chodzi o zaproszonych na sesję).

Rozwiązanie wydaje się z wielu powodów godne zaproponowania jako wzorcowe. Wszak rola przewodniczącego sprowadza się do organizowania pracy rady oraz prowadzenia jej obrad, i to rada powinna móc ostatecznie rozstrzygnąć w wątpliwej sytuacji.

- W powiecie kraśnickim **przewodniczący udziela poza kolejnością głosu osobom zgłaszającym wnioski o charakterze formalnym, wśród których występuje m in. „nieodbieranie głosu mówcy”¹⁶²**.

Jest to rozwiązanie o tyle ciekawe, że pozwala na odebranie przewodniczącemu prawa do zabrania głosu, poprzez podjęcie w tej sprawie uchwały

¹⁶⁰ Art. 22 ustawy z dnia 9 maja 1996 r., o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 7, poz.29 ze zm.

¹⁶¹ § 21 ust. 4 statutu powiatu inowrocławskiego.

¹⁶² § 13 ust. 9 pkt g) statutu powiatu kraśnickiego.

przez radę, a tym samym umożliwienie dalszego przemawiania ponad limit czasowy.

- W powiecie legionowskim „**przewodniczący rady może na wniosek radnego lub klubu radnych udzielić głosu innym uczestnikom sesji**”¹⁶³.

Upodmiatawia się w tym zakresie każdego z radnych, ale i istniejące kluby radnych, co wydaje się być rozwiązaniem właściwym.

- Unikalne w skali Kraju rozwiązanie znajdziemy w mieście Zawidów¹⁶⁴. **Radny mieście może swoje prawo do zabrania głosu w przedmiotowej sprawie scedować na rzecz jednej osoby spoza rady obecnej na sesji.**
- W mieście Zgierz¹⁶⁵ w porządku obrad sesji może znaleźć się punkt zapytania mieszkańców. Odpowiedzi na zadane przez mieszkańców pytania udziela Prezydent po zgłoszeniu wszystkich pytań.

Mamy zatem do czynienia z regulacją, która zadane pytania w trakcie wystąpienia mieszkańców, zrównuje z interpelacjami czy też zapytaniami składanymi przez radnych. Na tak zadane pytania, Prezydent musi udzielić pisemnej odpowiedzi, tak jak to czyni wobec interpelacji zgłoszonych przez radnych¹⁶⁶.

- Z drugiej strony znajdujemy rozwiązania, które stanowią przeciwieństwo tych istniejących w Zgierzu. Zgodnie z regulaminem rady w mieście Pionki, osoby z publiczności będące obserwatorami sesji, nie mogą uczestniczyć w dyskusji i stawiać wniosków¹⁶⁷.
- W mieście Łeba¹⁶⁸ osoby nie będące radnymi, a **zabierające głos w dyskusji podają swoje imię i nazwisko, stanowisko służbowe lub pełnią funkcję społeczną.** Rozwiązanie ma na celu umożliwienie identyfikacji osoby zabierającej głos, a tym samym bliższe zidentyfikowanie problemu o którym postanawia mówić zabierający głos mieszkaniec.
- W mieście Piechowice¹⁶⁹ znajdziemy **szczegółowy opis procesu zapisywania się na listę mówców osób chcących zabrać głos.**

Przewodniczący udziela głosu osobie z publiczności według następują-

163 § 27 ust. 6 statutu powiatu legionowskiego.

164 § 25 ust. 2 statutu gminy miejskiej Zawidów, województwo dolnośląskie.

165 § 19 ust. 9 pkt a) statutu miasta Zgierz.

166 § 19 ust. 5 statutu miasta Zgierz: Przewodniczący rady lub Prezydent, zależnie od ich właściwości w danej sprawie lub upoważniona przez nich osoba udzielają na piśmie odpowiedzi na złożoną interpelację w terminie 14 dni od daty jej złożenia.

167 § 19 ust. 5 regulaminu rady miasta Pionki.

168 § 14 ust. 4 regulaminu rady miejskiej w Łebie.

169 § 6 ust. 4 statutu miasta Piechowice.

cych zasad: 1) osoba chcąc zabrać głos informuje o tym Przewodniczącego dokonując czytelnego wpisu na listę mówców w zakresie dotyczącym porządku obrad (...). 2) lista zgłoszeniowa wyłożona jest w sali obrad do momentu wyczerpania punktu (...). 3) wystąpienie zgłoszonej osoby nie może trwać dłużej niż 5 minut. Osoba, która skorzystała z prawa głosu, może powtórnie zabrać głos tylko za zgodą Przewodniczącego.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

- Statut powinien przewidywać procedurę uzyskania zgody na zabranie głosu przez obserwatora sesji.
- Prawo zabrania głosu powinien mieć każdy, bez względu na status zamieszkania, obywatelstwa czy wieku (w granicach zdrowego rozsądku). Zabierający głos powinien się zidentyfikować podając imię i nazwisko, oraz inne dane istotne dla sprawy w której zabiera głos (status społeczny, zawodowy).
- Fakt chęć zabrania głosu powinno się zgłaszać przewodniczącemu aż do ostatniego momentu poprzedzającego punkt w porządku obrad poświęcony możliwości zabrania głosu przez mieszkańców.
- Zgoda na zabranie głosu powinna być wyrażana przez przewodniczącego, co wynika z jego odpowiedzialności jaką ponosi za przebieg i porządek sesji.
- W razie braku zgody przewodniczącego, powinno się przewidzieć możliwość odwołania się do opinii rady w tym zakresie, która miałaby charakter ostateczny.
- Czas wystąpienia powinien być jasno określony. W szczególnych sytuacjach przemawiający powinien mieć prawo do uzyskania przedłużenia swojego wystąpienia. Decyzje w tym zakresie powinien podejmować przewodniczący, z możliwością odwołania się w tym zakresie do decyzji rady.
- Statut powinien przewidywać możliwość zgłoszenia przez radnego wniosku formalnego „o nieodbieranie głosu”, który niezwłocznie byłby poddany głosowaniu
- Pytania mieszkańców składane w trakcie zabierania głosu powinny być zanotowane, i traktowane jako wnioski złożone w trybie u.d.i.p.

c) Czy istnieje jakakolwiek regulacja odnosząca się do dziennikarzy ?

W przeprowadzonym badaniu interesowało nas, czy statut w jakikolwiek sposób zaznacza szczególny status dziennikarzy, zarówno w wymiarze organizacyjnym jak i materialnym. Z tego też powodu poszukiwaliśmy odpowiedzi na pytanie, czy statut w jakikolwiek sposób odnosi się do dziennikarzy. W treści prawa prasowego¹⁷⁰ ustawodawca w zakresie realizacji przez przedstawicieli mediów prawa do informacji, w całości odesłał do treści u.d.i.p.. Zgodnie z art. 3a pr.pr. „W zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”. Z czysto formalnego punktu widzenia, status dziennikarza oraz zwykłego Kowalskiego został w pełni zrównany, gdyż wobec przedstawicieli mediów nie przewidziano żadnych formalnych regulacji, które dawałyby im jakiegokolwiek uprawnienia specjalne, nie przewidziane dla innych wnioskujących. W praktyce oczywiście status zadającego pytanie ma ogromne znaczenie, szczególnie gdy weźmiemy pod uwagę żądanie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Jak słusznie stwierdza NSA „Działanie wnioskodawcy nie tylko w interesie indywidualnym, lecz w interesie „ponadindywidualnym” nie jest samoistnie wystarczające dla przyjęcia „szczególnej istotności dla interesu publicznego” takiego działania (...). Zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Uprawnienie to nie służy zatem wszystkim podmiotom potencjalnie zainteresowanym w uzyskaniu informacji publicznej po to, by ją móc następnie udostępnić ogółowi, (...). Wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. dla jej uzyskania powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego”¹⁷¹. Z tych właśnie powodów status dziennikarza zadającego pytanie o informacje przetworzone jest niezwykle istotny, i może mieć decydujące znaczenie dla

170 Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r., Dz.U. z 1984 r., Nr 5, poz. 24 ze zm.

171 Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. I OSK 143/14

uznania, że w konkretnej sytuacji mamy do czynienia ze szczególną istotnością dla interesu publicznego by przystępować do przetworzenia informacji ze wnioskowanym zakresie.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Grupa	Czy istnieje jakakolwiek regulacja odnosząca się do dziennikarzy ?	
	TAK	NIE
Powiat ziemski	9,84%	90,16%
Powiat grodzki	24,24%	75,76%
Gmina miejska	1,25%	98,75%
CAŁA POLSKA	11,78%	88,22%

Średnio w całej Polsce prawie 12 % jednostek zawiera w swoich statutach jakiejkolwiek regulacje odnoszące się do dziennikarzy. Najwyższy odsetek tego typu regulacji znajdziemy w grupie powiatów grodzkich, inaczej miast na prawach powiatu (ponad 24%), zaś najniższy w grupie gmin miejskich – zaledwie 1,25%. W grupie powiatów ziemskich prawie 10 % statutów zawiera tego typu regulacje.

Samo porównywanie ilości odpowiedzi pozytywnych w tym zakresie nie niesie ze sobą żadnych ważnych informacji. O wiele bardziej istotne jest wskazanie jakiego rodzaju rozwiązania pozytywne, które można zarekomendować do naśladowania, zostały zauważone w treści statutów poddanych badaniu.

Statuty dość często określają możliwość przebywania w trakcie sesji przez przedstawicieli prasy, co wiąże się z zaakceptowaniem ograniczenia polegającego na wskazaniu wyraźnego miejsca na sali obrad przeznaczonego dla przedstawicieli mediów. Przykładowe regulacje w tym zakresie:

- W Chełmie „Publiczność oraz przedstawiciele prasy, radia i telewizji mają prawo przebywać tylko w miejscu do tego wyznaczonym”¹⁷².
- Podobna sytuacja ma miejsce w powiecie Kędzierzyńsko-Kozielskim: „Publiczność oraz prasa, radio i telewizja mają prawo przebywać tylko w miejscu do tego przeznaczonym”¹⁷³.
- We Wrocławiu: „Mieszkańcy i przedstawiciele mediów mają przebywać w miejscu do tego przeznaczonym”¹⁷⁴.
- W Tarnowie: „Jawność obrad oznacza obowiązek ogłaszania infor-

172 § 5 ust. 4 statutu miasta Chełm.

173 § 19 ust. 3 statutu powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego.

174 § 55b ust. 4 statutu miasta Wrocław.

macji o zwołaniu sesji w sposób publiczny i prawo mieszkańców miasta oraz dziennikarzy do obecności na sali obrad w miejscach do tego wyznaczonych¹⁷⁵.

- W powiecie Bolesławieckim: „Publiczność oraz przedstawiciele prasy, radia i telewizji mają prawo przebywać tylko w miejscu do tego wyznaczonym¹⁷⁶.”
- W powiecie Otwockim „W sali obrad należy przewidzieć miejsce dla publiczności oraz przedstawicieli mediów¹⁷⁷”, i powiecie Wałbrzyskim: „W sali obrad w wyznaczonym miejscu mogą przebywać mieszkańcy oraz przedstawiciele prasy, radia i telewizji z możliwością rejestrowania jej przebiegu (dźwięk i obraz)¹⁷⁸.”

Z treści statutów można również wyczytać pewnego rodzaju normę o charakterze porządkowym, zgodnie z którą **udział przedstawicieli mediów nie powinien zakłócać przebiegu obrad.**

- W Zabrzu: „Udział publiczności i przedstawicieli mediów nie może zakłócać przebiegu sesji¹⁷⁹.”
- W powiecie Jeleniogórskim: „Obrady sesji mogą być utrwalane przez prasę, radio i telewizję przy pomocy obrazu i dźwięku, przy czym nie może to utrudniać prowadzenia obrad¹⁸⁰.”
- W powiecie Bytowskim „Obrady mogą być utrwalane przy pomocy obrazu i dźwięku, przy czym nie może to utrudniać prowadzenia obrad¹⁸¹.”
- W powiecie Białogardzkim: „Publiczność i przedstawiciele środków przekazu publicznego mogą utrwalać przebieg obrad sesji rady przy pomocy urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz w sposób nie utrudniający przebiegu obrad¹⁸².”

Regulacje tego typu wydają się być właściwe pod warunkiem, że są w praktyce interpretowane w granicach zdrowego rozsądku. Wydzielenie części sali, wydaje się być właściwe, biorąc pod uwagę fakt, że robienie zdjęć z bliska radnym, może dezorganizować przebieg sesji. Dlatego też wskazanie, że obecność dziennikarzy nie powinna zakłócać przebiegu sesji

175 § 33 ust. 2 gminy miasta Tarnowa.

176 § 134 ust. 4 statutu powiatu Bolesławieckiego.

177 §10 ust. 2 statutu powiatu Otwockiego.

178 § 15 ust. 1 statutu powiatu Wałbrzyskiego.

179 § 57 ust. 3 statutu miasta Zabrze.

180 § 22 statutu powiatu Jeleniogórskiego.

181 § 19 zd. 2 statutu powiatu Bytowskiego.

182 § 20 ust. 2b statutu powiatu Białogardzkiego.

daje możliwość przewodniczącemu na reagowanie w sytuacjach skrajnej nieodpowiedzialności ze strony dziennikarzy, czego wykluczyć nie można. Z drugiej strony wprowadzanie regulacji, które uzależniałyby możliwość robienia zdjęć przez dziennikarzy od uzyskania zgody od przewodniczącego jest zbyt daleko idące i nie powinno się tego typu regulacji wprowadzać do treści statutów. W jednym z powiatów w regulaminie rady powiatu czytamy: „Utrwalanie przez publiczność przebiegu obrad przy pomocy urządzeń audiowizualnych może się odbywać wyłącznie za zgodą Przewodniczącego rady”. Pragniemy przypomnieć, że zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji R.P.: „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Wprawdzie Konstytucja w art. 61 ust. 3 przewiduje możliwość ograniczenia tego prawa¹⁸³, lecz nie oznacza to, że może o tym fakcie decydować przewodniczący. Uprawnienia przewodniczącego należy traktować jako porządkowe, z których wynika, że realizacja prawa do rejestracji dźwięku lub obrazu może być dookreślona w celu właściwej jego realizacji. Nie zaś poprzez wyrażanie zgody na jego realizację. Prawo do nagrywania przebiegu sesji jest prawem konstytucyjnym przysługującym każdemu zainteresowanemu, i osoba przewodniczącego nie posiada w tym zakresie żadnych uprawnień o charakterze warunkującym jego realizację. Przykładem właściwej regulacji w tym zakresie wydaje się być stosowny przepis w statucie miasta Siedlce w którym czytamy: „Przebieg Sesji może być nagrywany i filmowany tak przez przedstawicieli środków masowego przekazu jak i przez inne osoby, jednakże nie może to zakłócić przebiegu obrad (...)”¹⁸⁴. Podobną zasadę odnajdziemy w statucie powiatu jeleniogórskiego: „Obrady sesji mogą być utrwalane przez prasę, radio i telewizję przy pomocy obrazu i dźwięku, przy czym nie może to utrudniać prowadzenia obrad”¹⁸⁵.

Statuty określają również obowiązek powiadomienia stosownych mediów o zbliżającym się terminie sesji rady.

- W Krakowie „informacja o miejscu, terminie i przedmiocie obrad rady oraz posiedzeniu jej komisji zamieszczana jest na tablicy ogłoszeń Magistratu na 7 dni przed sesją lub posiedzeniem oraz

¹⁸³ „Wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa” – art. 61 ust. 3 Konstytucji R.P.

¹⁸⁴ § 17 ust. 2 statutu miasta Siedlce.

¹⁸⁵ § 22 statutu powiatu Jeleniogórskiego.

przesyłana do redakcji lokalnej prasy, radia i telewizji¹⁸⁶.

- W Radomiu „Jawność posiedzeń rady zapewnia się w szczególności poprzez podanie zawiadomienia o terminie sesji i proponowanym porządku obrad do publicznej wiadomości przy pomocy środków masowego przekazu”¹⁸⁷.
- W powiecie Strzelińskim: „O sesji zawiadamia się wszystkich radnych oraz prasę lokalną co najmniej na 7 dni przed terminem rozpoczęcia obrad (...)”¹⁸⁸.
- W powiecie Słubickim: „ O terminie i miejscu sesji powiadamia się co najmniej jedną redakcją gazety o zasięgu lokalnym”¹⁸⁹.
- W powiecie Żagańskim: „Sesje rady powiatu są jawne. O ich terminie, miejscu i przedmiocie obrad przewodniczący rady powiadamia 3 dni wcześniej poprzez informacje w prasie”¹⁹⁰.
- W powiecie Kutnowskim i Wysokomazowieckim: „Przewodniczący rady powiadamia o sesji prasę, radio i telewizję”¹⁹¹.
- W powiecie Przasnyskim: „Przewodnicząc może powiadomić o sesji prasę, radio i telewizję, przekazując im materiały na sesję”¹⁹².

W kilku przypadkach statuty podkreślają, że udostępnianie dokumentów prasie, radiu i telewizji odbywa się na zasadach określonych w ustawie prawo prasowe. Taka sytuacja ma miejsce np. w mieście Częstochowa¹⁹³ oraz w powiecie Zawierciańskim¹⁹⁴. Zwracamy uwagę, że prawo prasowe w całości odsyła zgodnie z art. 3a do treści u.d.i.p., gdy chodzi o uzyskiwanie informacji publicznych. Stąd też, jeżeli dziennikarz pragnie pozyskiwać informacje publiczne zawsze prawo to będzie realizował w oparciu o treść ustawy o dostępie do informacji publicznej. Art. 4 prawa prasowego konstruuje innego rodzaju prawo do informacji, które obejmuje możliwość zadawania pytań przedsiębiorcom i podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych oraz niedziałającym w celu osiągnięcia zysku, które są obowiązane do udzielenia prasie informacji o swojej działalności, o ile na

186 § 8a ust. 3 statutu miasta Kraków.

187 § 23 pkt 1) regulaminu obrad rady miejskiej w Radomiu.

188 § 3 ust. 2 załącznika Nr 1 do statutu powiatu Strzelińskiego „Organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy rady”. Województwo dolnośląskie.

189 § 10 ust. 2 statutu powiatu słubickiego.

190 § 17 ust. 1 statutu powiatu Żagańskiego.

191 § 16 ust. 3 statutu powiatu Kutnowskiego, oraz § 20ust. 6 statutu powiatu Wysokomazowieckiego.

192 § 41 ust. 3 statutu powiatu Przasnyskiego.

193 § 76 statutu miasta Częstochowa.

194 § 84 statutu powiatu Zawierciańskiego.

podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności¹⁹⁵. Dlatego też regulowanie w statucie tego typu oczywistości wydaje się być zbędne.

Dużą część statutów odnoszących się do dziennikarzy zawiera wyraźne stwierdzenia, że podstawowym prawem dziennikarzy jest prowadzenie transmisji z obrad rady. W niektórych jednostkach przewiduje się powiadomienie przewodniczącego o fakcie rejestrowania sesji, i z punktu widzenia porządku i właściwego przebiegu obrad, wydaje się być to rozwiązaniem rozsądnym. Taka sytuacja ma miejsce np. w powiecie ostródzkim: „Dziennikarze i publiczność mają prawo do rejestracji dźwięku i obrazu z przebiegu sesji. Przed rozpoczęciem sesji informują Przewodniczącego o zamiarze rejestracji”¹⁹⁶, w mieście Dębica: „Przewodniczący powiadamia jeśli na sali są obecni dziennikarze oraz o nagrywaniu sesji”¹⁹⁷. Dziwić jednak muszą sytuacje, w których uczestnictwo dziennikarzy w sesji wraz z możliwością jej nagrywania, jest uzależnione od spełnienia obowiązku powiadomienia o tym fakcie przewodniczącego rady. Przykładowo w powiecie Obornickim: „Utrwalanie przez publiczność przebiegu obrad przy pomocy urządzeń audiowizualnych może się odbywać wyłącznie za zgodą Przewodniczącego rady”¹⁹⁸. Jeszcze większe zdumienie budzi fakt, że ograniczenie dotyczące utrwalania przebiegu obrad nie dotyczy dziennikarzy, którzy zgłoszą swą obecność przewodniczącemu rady. Dochodzi więc do niezrozumiałej selekcji dziennikarzy na tych, którzy mogą rejestrować przebieg bez zgody przewodniczącego oraz tych, którzy muszą dla tego typu działań uzyskać zgodę. W tego typu przypadkach trudno znaleźć właściwe uzasadnienie dla obowiązywania tego typu regulacji, gdyż wydają się one być sprzeczne z ideą o jakiej mowa w art. 61 Konstytucji.

W pozostałym zakresie występują różnego rodzaju regulacje, mające charakter raczej incydentalny. W mieście Zamość „Przewodniczący rady miasta lub osoba przez niego upoważniona udostępnia środkom masowego przekazu treści uchwał w formie oficjalnego komunikatu, a w razie

¹⁹⁵ Art. 4 prawa prasowego stanowi dalej: Ust. 3: „W przypadku odmowy udzielenia informacji, na żądanie redaktora naczelnego odmowę doręcza się zainteresowanej redakcji w formie pisemnej, w terminie trzech dni; odmowa powinna zawierać oznaczenie organu, jednostki organizacyjnej lub osoby, od której pochodzi, datę jej udzielenia, redakcję, której dotyczy, oznaczenie informacji będącej jej przedmiotem oraz powody odmowy.

Ust. 4: „Odmowę, o której mowa w ust. 3, lub niezachowanie wymogów określonych w tym przepisie, można zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 30 dni; w postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych”.

¹⁹⁶ § 19 ust. 3 statutu powiatu Ostródzkiego.

¹⁹⁷ §3 ust. 2 statutu miasta Dębica.

¹⁹⁸ § 12 ust. 3 statutu powiatu Obornickiego.

potrzeby także inne stosowne informacje o charakterze źródłowym”¹⁹⁹. Podobnie w mieście Jastrzębie – Zdrój „Jawność sesji zapewnia się w szczególności poprzez umożliwienie mieszkańcom miasta oraz przedstawicielom środków masowego przekazu wglądu do odpisów protokołów, robienia notatek, sporządzania sprawozdań z sesji”²⁰⁰. Zwrócić należy uwagę, art. 3 ust. 1 pkt 2) u.d.i.p. wyraźnie określa tego typu prawo stanowiąc, iż „Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do wglądu do dokumentów urzędowych”. Prawo wglądu do dokumentów jest formą, która daje możliwość bezpośredniego zapoznania się z dokumentem, który w swej treści i swym materialnym substracie jest nośnikiem informacji publicznej. Daje to możliwość żądania nie tylko informacji o zdarzeniu, ale również prawo domagania się wglądu w oryginał dokumentu, ewentualnie otrzymanie jego kopii. W praktyce przepis ten oznacza, iż istnieje obowiązek udostępnienia dokumentów urzędowych w obu formach: zarówno informacji o tych dokumentach, jak i (gdy o to wnosi wnioskodawca) możliwości wglądu w te dokumenty. Warto w tym miejscu podkreślić, że sądy administracyjnej dokonując analizy prawa wglądu w dokumenty w świetle treści art. 61 Konstytucji R.P. podkreślają, że „gdyby ustawodawca wyznaczając zakres prawa do informacji w art. 61 Konstytucji chciał ograniczyć dostęp wyłącznie do dokumentów urzędowych, to by tak uczynił. Brak jest uzasadnienia dla ewentualnego dostępu wyłącznie do dokumentów urzędowych na podstawie u.d.i.p.. (...) Ważne jest, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje m. in. dostęp do dokumentów. Wynika to wprost z art. 61 ust. 2 Konstytucji i, co istotne, Konstytucja nie ogranicza tego dostępu jedynie do dokumentów urzędowych. (...) Skoro Konstytucja stanowi o dostępie do dokumentów w szerszym znaczeniu, to przepis art. 3 ust. 1 u.d.i.p., należy wyklądać w zgodzie z Konstytucją i w konsekwencji przyjmując, że dostęp do dokumentów innych niż urzędowe jest zagwarantowany w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., który mówi o dostępie do informacji w ogólności”²⁰¹. „Definicja dokumentu urzędowego, zawarta w ustępie 2 art. 6 u.d.i.p., nie stanowi podstawy do ograniczenia dostępu do informacji publicznej, definiowanej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., w tym do przykładowego katalogu, zawartego w ustępie 1 art. 6 u.d.i.p.”²⁰². Biorąc powyższe pod uwagę, regulowanie tego typu

199 § 26 statutu miasta Zamość.

200 § 16 pkt 2) statutu miasta Jastrzębie – Zdrój.

201 Wyrok WSA z dnia 26 maja 2010 r., sygn. II SAB/Wr 19/10; zob. również wyrok WSA z dnia 7 maja 2008, sygn. IV SAB/GI 4/o8.

202 Wyrok NSA z dnia 7 marca 2012 r., sygn. I OSK 2265/11.

prawa w treści statutu wydaje się zbędne, skoro zarówno Konstytucja jak i ustawa o dostępie wyraźnie stanowią o możliwości zapoznania się z treścią dokumentów.

W mieście Konin „Radny może udzielać informacji związanych ze sprawowaniem mandatu środkom społecznego przekazu”²⁰³. Stawiamy pytanie, czy bez tego typu regulacji każdy radny nie mógł by informować o sposobie sprawowania swojego mandatu? Oczywiście że by mógł, bo jest to wyłącznie jego decyzja, w jakim zakresie informuje mieszkańców o sposobie sprawowania swojego mandatu. Wprowadzanie tego typu regulacji może błędnie sugerować, jakoby radny bez zgody rady nie mógł udzielać informacji związanych ze sposobem sprawowania przez siebie mandatu przedstawicielskiego. Założenie tego typu jest z założenia oczywiście błędne. Czym innym natomiast jest kwestia, że radny może się wypowiadać wyłącznie we własnym zakresie, i w żaden sposób nie może on uzurpować sobie prawa do reprezentacji organu stanowiącego jako całości. Reprezentowanie rady na zewnątrz, to wyłączna kompetencja przewodniczącego. Prawo zaś do wypowiedzania się w imieniu rady ma miejsce wyłącznie wtedy, jeżeli rada upoważni przewodniczącego do sformułowania tego typu opinii. Przykładem właściwej w tym zakresie regulacji niech będzie statut powiatu Pabianickiego w którym czytamy: „Przewodniczący składa w imieniu rady oświadczenia prasie w sprawach, które były przedmiotem obrad rady”²⁰⁴. Samo pełnienie funkcji przewodniczącego nie oznacza, że każda wypowiedź przewodniczącego jest tożsama z wypowiedzią w imieniu rady. Trzeba bowiem w praktyce wyraźnie oddzielać kwestię reprezentacji rady na zewnątrz, od wypowiedzania się w imieniu organu jako całości. Trzeba bowiem wyraźnie oddzielić od siebie funkcje reprezentowania rady, od prawa do formułowania wypowiedzi w imieniu rady. „Brak w u.s.g. zapisów upoważniających przewodniczącego do reprezentacji rady na zewnątrz. Możliwość takiej reprezentacji musi wynikać z każdorazowego umocowania, np.: do zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia przez radę gminy skargi, czy do wykonania określonej uchwały”²⁰⁵. Właśnie tego typu regulację zawiera statut powiatu Świeckiego: „Rada może upoważnić do reprezentowania rady na zewnątrz inną osobę, ale może to być wyłącznie radny”²⁰⁶. Roli przewodniczącego nie można zrównywać do roli Prezesa Rady Ministrów, który posiada prawo do

203 § 55 ust. 8 statutu miasta Konin.

204 § 16 pkt 25) statutu powiatu Pabianickiego.

205 Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego z dnia 7 grudnia 2012 r., LEX.-I.4131.186.2012.MPZ

206 § 16 statutu powiatu Świeckiego.

wypowiadania się w imieniu rady Ministrów na której czele stoi. Istnienie rządu jest bowiem w pełni zależne od bytu osoby Premiera, co nie zachodzi w sytuacji przewodniczącego rady. Odwołanie Premiera oznacza odwołanie rządu. Natomiast odwołanie przewodniczącego nie ma żadnego wpływu na dalsze funkcjonowanie poszczególnych członków rady. Ich status jest bowiem całkowicie niezależny od statusu przewodniczącego.

Dodatkowo zwracamy uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się koncepcja wedle której, poseł na Sejm RP nie jest podmiotem zobowiązany do udzielenia informacji publicznej. Zdaniem WSA we Wrocławiu „przypisanie posłowi statusu podmiotu wykonującego zadanie publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji wymagałoby wskazania w ustawie zadań publicznych, które ten podmiot realizuje. Obowiązujące prawo takich regulacji nie zawiera, zatem poseł aczkolwiek wykonuje funkcję publiczną, to nie realizuje zadań publicznych. Przez zadania publiczne należy rozumieć określony ustawowo cel do jakiego należy dążyć przy wykorzystaniu przysługujących kompetencji. Przy takim rozumieniu zadań trzeba przyjąć, że poseł ma podstawowy obowiązek polegający na czynnym uczestnictwie w pracach Sejmu, a nie realizacji zadań publicznych”²⁰⁷. Zdaniem NSA z przepisów ustrojowych określających status posła na Sejm RP nie można wywieść, iż jest on podmiotem sprawującym władzę publiczną, bądź wykonującym zadania publiczne. Nie budzi wątpliwości, zdaniem NSA, iż poseł na Sejm RP nie sprawuje władzy publicznej, bowiem nie ma ustawowego prawa egzekucji określonych zadań i celów²⁰⁸. Sprawa jest rozwojowa, gdyż w Trybunale Konstytucyjnym oczekuje na rozpatrzenie skarga konstytucyjna o zbadanie zgodności art. 4 ust. 1 u.d.i.p. – zwrotu „inne podmioty wykonujące zadania publiczne, rozumiany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w ten sposób, że nie znajduje zastosowania do posłów tworzących biura poselskie lub poselsko – senatorskie w celu obsługi swojej działalności „w terenie” (poza parlamentem), z art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji RP oraz art. 61 ust. 2 Konstytucji RP”²⁰⁹.

Nie przesądzając o zasadności tego sposobu rozumienia zakresu podmiotowego zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, przyjęte przez NSA założenie może być przez analogię odnoszone również

207 Postanowienie WSA z dnia 28 września 2011 r., sygn. IV SAB/Wr 87/11.

208 Zob. postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. I OSK 2287/11 wydane na skutek złożenia skargi kasacyjnej od postanowienia WSA z dnia 28 września 2011 r., sygn. IV SAB/Wr 87/11.

209 Sygnatura sprawy SK 36/14.

wobec radnych. W wyroku WSA z Poznania czytamy: „Rada gminy jest organem władzy publicznej, a przewodniczący rady gminy zgodnie z art. 19 ust. 2 u.s.g. posiada kompetencję do organizowania prac rady i prowadzenia jej obrad. W ramach realizowania tych zadań przewodniczący rady gminy powinien czuwać w szczególności nad kwestiami związanymi ze sporządzeniem protokołów i porządkiem obrad rady gminy. Tym samym przewodniczący rady gminy może być wedle art. 4 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 4 ust. 3 u.dip uznany za podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej”²¹⁰. Powstaje zatem pytanie, czy radny powinien być traktowany jako podmiot zobowiązany do stosowania u.d.i.p.?. Czym innym jest bowiem sytuacja, gdy radny z własnej inicjatywy udziela informacji o sposobie sprawowania swego mandatu, a czym innym gdy do radnego wpływa wnioski zainteresowanego podmiotu dotyczący informacji publicznej, zobowiązujący radnego do udzielenia odpowiedzi. Wydaje się, że zarówno obowiązujące przepisy prawne jak i opinie judykatury w tym zakresie wskazują, że radny nie powinien być traktowany jako podmiot zobowiązany do stosowania u.d.i.p. Nie wyklucza to wszakże inicjatywy samego radnego, który może w prawem dopuszczalnym zakresie informować mieszkańców swojej gminy o sposobie wypełniania mandatu przedstawicielskiego.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia.

- Statut powinien regulować kwestie o charakterze wyłącznie organizacyjnym, gdy chodzi o udział przedstawicieli mediów w trakcie obrad.
- W ramach uprawnień porządkowych, przewodniczący powinien mieć prawo do stosowania działań dyscyplinujących, w równym stopniu wobec dziennikarzy jak i innych obserwatorów przebiegu sesji.
- **Prawo do nagrywania sesji przez przedstawicieli mediów i inne osoby będące obserwatorami, nie może być warunkowane uzyskaniem niczyjej zgody w tym zakresie.** Jakikolwiek regulacje odnoszące się do nagrywania przebiegu sesji, nie mogą mieć charakteru warunkującego możliwość nagrywania od uzyskania czyjejkolwiek zgody.
- Przedstawiciele lokalnych mediów powinni być obowiązkowo zawiadamiani o terminie najbliższej sesji jak i o posiedzeniach komisji rady.

²¹⁰ Wyrok WSA z dnia 28 marca 2013 r., sygn. II SAB/Po 82/12.

- Statuty powinny regulować kwestie zakresu i prawa do wypowiedzenia się w imieniu całego organu stanowiącego, jak i ich komisji, przyjmując zasadę, że przewodniczący może wypowiadać się wyłącznie w takim zakresie w jakim rada go do tego upoważniła.

5. Ocena regulacji dotyczących organizacji i przebiegu sesji organu stanowiącego.

a) Czy statuty definiują czas trwania sesji?

„Każda z jst posiada konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność w odniesieniu do możliwości kształtowania swojego ustroju wewnętrznego w drodze regulacji statutowej. Stanowi o tym art. 169 ust. 4 Konstytucji. Prawo do owej regulacji stanowi wyłączną właściwość organu stanowiącego, i jakkolwiek próba regulacji treści statutowych przez inny organ, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tego typu działań. Należy pamiętać, że statut gminy czy powiatu będący aktem prawa miejscowego, podlega kontroli przez organ nadzoru z punktu widzenia zgodności z aktami normatywnymi rangi ustawowej²¹¹. Tym samym mamy do czynienia ze swobodą regulacji statutowej, jednak jest ona ograniczona do granic zasady legalizmu. Nie można w statucie przyjmować rozwiązań niezgodnych z prawem powszechnie obowiązującym rangi ustawy i wyższej. Swoboda regulacji statutowej własnego ustroju wewnętrznego w niektórych miastach została ograniczona, gdyż w gminach powyżej 300.000 mieszkańców każda zmiana statutu wymaga uzgodnienia z Premierem.

Zagadnienie organizacji sesji rady, jej ram czasowych jak i organizacji jej przebiegu, z punktu widzenia jawności funkcjonowania samorządu terytorialnego jest o tyle ciekawe, że ustawodawca w żaden sposób tej kwestii nie uregulował w ustrojowych ustawach samorządowych. Poprzez zdefiniowanie czasu trwania sesji rozumieliśmy przede wszystkim określenie dnia obrad, oraz długości trwania jednego posiedzenia sesji. W miarę postępu prowadzonych badań okazało się, że samorzady w sposób bardzo różnorodny określają zasady przeprowadzania sesji. Stąd też przyjęliśmy założenie, że dana jednostka otrzymuje punkt – co oznacza, że definiuje czas trwania sesji, wtedy gdy w statucie (ew. regulaminie rady), znajdują się regulacje odnoszące się do organizacji sesji, których brak jest w ustawach ustrojowych.

211 Zobacz więcej na temat samodzielności organizacyjnej w: *Prawo samorządu terytorialnego*, pod red. Piotra Sitniewskiego, WSAP Białystok 2009 r.

Grupa	Czy jest zdefiniowany czas trwania sesji ?	
	TAK	NIE
CAŁA POLSKA	97,66%	2,34%

Przyjmując powyższe założenie, w znakomitej większości jednostek poddanych badaniu wynik jest pozytywny. Średnio w całej Polsce prawie 98% jednostek posiada uregulowania w tym zakresie. Stąd też szczegółowe omawianie jak wygląda sytuacja w poszczególnych grupach jest bezcelowe. Różnice są minimalne, mieszczące się w granicach błędu statystycznego.

W bardzo wielu jednostkach statuty regulują wprost jaki okres czasu, pomiędzy jakimi zdarzeniami, uważa się za czas trwania sesji. Najczęściej występującą regulacją jest określenie, że czas trwania sesji to okres pomiędzy otwarciem sesji aż do jej zakończenia²¹². W wielu przypadkach bardzo dokładnie określa się uroczysty charakter sposobu otwarcia sesji. Polega np. na trzykrotnym symbolicznym uderzeniem laską przewodniczącego rady²¹³ co stanowi dowód na rozpoczęcie się sesji, ale i również zakończenie sesji w formule „trzykrotnego uderzenia laską”²¹⁴. Regulacje tego typu określające czas trwania sesji, w sposób naturalny odnoszą się do ściśle wskazanego momentu rozpoczęcia i zakończenia sesji.

b) Długość trwania sesji (czas).

Występujące w tym zakresie rozwiązania charakteryzowała dość duża różnorodność. W różnych jednostkach samorządu terytorialnego sesja może trwać maksymalnie 5,6,7,8, czy nawet 10 godzin. W Przasnyszu i Nowym Mieście Lubawskim „sesja rady nie powinna trwać dłużej niż 5 godzin”²¹⁵. W Przasnyszu „po tym czasie każdy z członków może zgłosić wniosek o przerwaniu posiedzenia i przeniesienie dalszego ciągu posiedzenia na inny termin”. Również w Zamościu „jedno posiedzenie rady nie powinno w zasadzie trwać dłużej niż 5 godzin”²¹⁶. W Jeleniej Górze „posiedzenie rady nie może trwać dłużej niż 6 godzin. Kontynuowanie obrad jest możliwe za zgodą rady, udzieloną na wniosek radnego albo Prezydenta lub Zastępcy

212 Przykładowo § 43 ust. 2 statutu miasta Bydgoszcz: „Czas od otwarcia sesji do jej zakończenia uważa się za czas trwania sesji”.

213 § 22 ust. 2 statutu powiatu Wieruszowskiego.

214 § 25 ust. 3 statutu powiatu Drawskiego.

215 § 15 ust. 4 statutu miasta Przasnysz, oraz § 67 ust. 4 statutu miasta Nowe Miasto Lubawskie.

216 § 29 ust. 2 regulaminu rady miasta Zamość.

Prezydenta”²¹⁷. W Oświęcimiu „sesja odbywa się na jednym posiedzeniu, którego czas trwania nie może przekroczyć 6 godzin, chyba że Rada postanowi inaczej”²¹⁸. Podobna sytuacja ma miejsce w Józefowie i Ustroniu²¹⁹. W Ustroniu po tym czasie każdy może zgłosić wniosek o przerwanie posiedzenia i przełożenie dalszego ciągu na inny termin. W Olsztynie „czas trwania jednego posiedzenia nie powinien być dłuższy niż 7 godzin”²²⁰. W powiecie Kartuskim „posiedzenia rady nie powinny trwać dłużej niż 8 godzin. Po tym czasie każdy radny może zgłosić wniosek o przerwanie posiedzenia i przeniesienia jej dalszego ciągu na inny termin”²²¹. Analogiczne ograniczenie czasowe ma miejsce w mieście Garwolin oraz Tarnowskie Góry²²². Podobnie jak w innych jednostkach, po tym czasie każdy radny może zgłosić wniosek o przerwanie posiedzenia i przeniesienie dalszego ciągu sesji na inny termin. Natomiast w Ciechocinku jedno posiedzenie sesji nie może trwać dłużej niż 10 godzin²²³.

Istniejące rozwiązania wydają się być odpowiedzią na lokalne zapotrzebowanie. Być może dotychczasowe doświadczenie w tym zakresie wskazywało na potrzebę ograniczenia czasu przebiegu sesji. I tego typu rozwiązania wydają się być właściwe. Jednocześnie w każdym z tych przypadków, zawsze istnieje możliwość przedłużenia trwania posiedzenia, przy uzyskaniu zgody większości rady. Rozwiązanie zachowujące wyłączność do decyzji w tym zakresie rady, jest słuszne i gwarantuje zachowanie zasady samodzielności organizacyjnej organów stanowiących o której mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji R.P., w którym czytamy: „Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”.

c) Ramy czasowe początku i końca sesji.

W kilku przypadkach spotkaliśmy regulacje, wedle których sesja powinna się zakończyć do określonej godziny. W Ciechocinku do godziny 22.00²²⁴, zaś w Zabrzu porządek powinien być wyczerpany w ciągu jedne-

217 § 2 ust. 2 regulaminu pracy rady miejskiej Jeleniej Góry.

218 § 37 ust. 1 statutu miasta Oświęcim.

219 32 ust. 1 statutu miasta Józefów, oraz § 4 ust. 2 regulaminu rady miasta Ustron.

220 § 42 ust. 4 regulaminu rady miasta Olsztyn.

221 § 12 ust. 3 statutu powiatu Kartuskiego.

222 § 10 ust. 5 statutu miasta Garwolin, oraz § 8 regulaminu rady miejskiej w Tarnowskich Górach.

223 § 33 ust. 3 statutu gminy miejskiej Ciechocinek.

224 § 33 ust. 3 statutu gminy miejskiej Ciechocinek.

go dnia do godz. 20.30²²⁵. Jednocześnie w Zabrzu kontynuowanie obrad po 20.30 jest wnioskiem formalnym, i jest poddawany pod głosowanie rady. W mieście Zamość obowiązuje regulacja wedle której, sesje nie mogą się zaczynać wcześniej niż o godz. 13.00²²⁶. Wydaje się, że tego typu regulacje mogą odnieść o wiele bardziej porządkujący wpływ na przebieg sesji aniżeli sztywne określanie, że sesja ma trwać określoną maksymalnie liczbę godzin. Powstaje bowiem pytanie, czy założony czas trwania sesji ma również obejmować przerwy, wystąpienia obywateli (jeśli takowe mają miejsce i jeśli przewiduje je statut lub zwyczaj panujący w radzie)? Tego typu okoliczności mogą uczynić mało realnym założenie, że czas trwania sesji nie powinien przekroczyć określonej sztywno liczby godzin.

d) Stały terminarz posiedzeń rady.

W kilku przypadkach statuty przewidują, że sesje mają się odbywać w określone dni i tygodnie miesiąca. W Zamościu „przyjmuje się zasadę, że sesję zwołuje się w poniedziałki”²²⁷, w powiecie Zgorzeleckim „stałym terminem sesji jest ostatni czwartek miesiąca”²²⁸, w Radlinie „stałym terminem sesji jest ostatni wtorek miesiąca, z wyłączeniem miesiąca lipca”²²⁹. W pozostałych jednostkach statut przewiduje możliwość wyznaczenia stałego dnia sesji rady. Przykładowo taka regulacja znajduje się w Lesznie i w powiecie Kolskim: „Rada może wyznaczyć stały dzień, w którym odbywają się posiedzenia”²³⁰, oraz w mieście Łódź: „Sesję zwołuje przewodniczący rady w stałym dniu tygodnia w Dużej Sali Obrad rady. Zmiana dnia tygodnia obrad wymaga z przewodniczącymi klubów radnych, a w razie zmiany miejsca obrad przewodniczący zapewnia uczestnikom sesji środek transportu”²³¹.

e) Określenie cykliczności sesji rady.

W ustawach ustrojowych wszystkich trzech szczebli znajduje się jednobrzmiąca zasada, z której wynika, że sesję zwołuje przewodniczący, i powinna się odbyć minimum raz na kwartał²³². Jest to o tyle istotna regulacja, że niezwołanie sesji przed upływem kwartału od ostatniej sesji, jest działa-

225 § 54 statutu miasta Zabrze.

226 § 4 ust. 2 zd. 1 regulaminu rady miasta Zamość.

227 § 4 ust. 2 regulaminu rady miasta Zamość.

228 § 14 ust. 2 statutu powiatu Zgorzeleckiego.

229 § 11 ust. 1 statutu miasta Radlin.

230 § 2 ust. 2 regulaminu rady miejskiej Leszna, oraz § 12 ust. 1 statutu powiatu Kolskiego.

231 § 2 ust. 1 regulaminu pracy rady miasta Łodzi.

232 Zob. art. 20 ust. 1 zd. 1 u.s.g., oraz art. 15 ust. 1 zd. 1 u.s.p., oraz art. 21 ust. 1 zd. 1 u.s.w.

niem bezprawnym, i może skutkować podjęciem stosownych działań nadzorczych przez wojewodę jako organ nadzoru.

Biorąc powyższe pod uwagę należy przyjąć założenie, że każda jednostka samorządu terytorialna, korzystając z samodzielności organizacyjnej może regulować kwestie częstotliwości odbywania się sesji w sposób dowolny, aby tylko nie zwiększać częstotliwości odbywania się sesji powyżej kwartału. I w takim też zakresie, najczęściej występujące regulacje określają np.: że „sesje są zwoływane w miarę potrzeb jednak nie rzadziej niż raz na 2 miesiące”²³³, lub też „nie rzadziej niż raz w miesiącu”²³⁴. W powiecie Nowodworskim statut wyraźnie stanowi, że „w jednym dniu nie można odbyć dwóch sesji rady powiatu”²³⁵.

f) Kwestia quorum w trakcie obrad.

Wszystkie organy stanowiące jako organy kolegialne działają in pleno, obradując na sesjach. Po zwołaniu w zgodzie z przewidzianymi procedurami sesji przez przewodniczącego, istotnym jest by w obradach uczestniczyła odpowiednia liczba osób. Art. 14 u.s.g. wskazuje na minimalne quorum jakie musi zaistnieć by dany organ uchwałodawczy mógł podejmować uchwały. Quorum wynosi połowę ustawowego składu organu stanowiącego. W praktyce istotnym jest ustalenie co należy rozumieć poprzez ustawowy skład rady, gdyż w pewnych sytuacjach może to powodować poważne wątpliwości w praktyce²³⁶. Funkcja uchwałodawcza realizowana jest na sesjach, w trakcie zebrania się odpowiedniej liczby radnych, których obecność (quorum) wymagana jest dla podjęcia prawnie skutecznych uchwał. Do podjęcia uchwały wymagane jest określone quorum, czyli fizyczna obecność odpowiedniej liczby członków organu. „Przepisy u.s.g. nie zakazują prowadzenia obrad rady gminy przy braku quorum. Ustanawiają natomiast w art. 14 tej ustawy minimum radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał (obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady)”²³⁷. Uchwały organów samorządu co do zasady zapadają zwykłą większością głosów, czyli do przyjęcia uchwały wymagane jest oddanie przynajmniej o jeden głos więcej „za” aniżeli „przeciw”. Widać więc, że usta-

233 § 41 ust. 2 statutu miasta Chełm.

234 § 9 ust. 1 statutu miasta Łodzi. W dalszej części cytowanej regulacji znajduje się zastrzeżenie, że ze względu na okres urlopowy w lipcu i sierpniu sesja może nie zostać zwołana.

235 § 17 ust. 6 statutu powiatu Nowodworskiego.

236 Odsyłam w tym zakresie do literatury przedmiotu.

237 Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody kujawsko-pomorskiego z dnia 5 kwietnia 2013 r., 51/2013.

lenie kwestii quorum jest niezwykle istotne z punktu widzenia możliwości kontynuowania prac rady a szczególnie podejmowania uchwał. Ciekawe rozwiązanie w zakresie quorum posiada Zielona Góra²³⁸, w której statucie czytamy: „W przypadku stwierdzenia braku quorum przewodniczący obrad może przerwać obrady i wyznaczyć ich nowy termin. Nazwiska radnych, którzy bez usprawiedliwienia opuścili miejsce obrad, wpisuje się do protokołu. W przypadku braku quorum na posiedzeniu wyznaczonym w trybie określonym w ust. 1 przewodniczący obrad może zamknąć sesję”. W powiecie Kutnowskim regulacja jest bardziej radykalna, gdyż „Po otwarciu sesji przewodniczący obrad stwierdza na podstawie listy obecności prawomocność obrad, a w przypadku braku quorum wyznacza nowy termin sesji”²³⁹.

g) Pozostałe regulacje odnoszące się do organizacji przebiegu sesji.

W tym miejscu pragniemy wskazać kilka ciekawych rozwiązań, świadczących w dużej mierze o lokalnej specyfice i panujących zwyczajach, które mogą być traktowane jako przykłady dobrych praktyk.

- W Łodzi przewodniczący rady „wyznacza spośród radnych, kierując się porządkiem alfabetycznym – odrębnie dla każdej sesji, dwóch sekretarzy obrad. Zadaniem sekretarzy jest techniczna pomoc w prowadzeniu obrad oraz obliczaniu wyników głosowań jawnych”²⁴⁰.
- W Piotrkowie Trybunalskim „zawiadomienie o sesji inauguracyjnej radni otrzymują wraz ze statutem miasta”²⁴¹.
- W Płocku istnieje bardzo rozbudowana regulacja odnosząca się do roli, sposobu wyboru i odwołania sekretarza sesji rady. Sekretarz jest wybierany na okres kadencji, zaś sekretarzem pierwszej sesji jest najmłodszy wiekiem radny. Do zadań sekretarza należy min. pomoc w przeprowadzeniu ślubowania radnych, m. in. poprzez odczytywanie imion i nazwisk radnych przed potwierdzeniem ślubowania i odnotowanie tego faktu na liście obecności radnych, odczytywanie nazwisk w głosowaniu imiennym jawnym oraz udzielanie pomocy w pracy komisji skrutacyjnej, i podpisywanie protokołów z sesji²⁴².
- W Siedlcach uregulowano kto posiada prawo zasiadania za stołem

238 § 47 statutu miasta Zielona Góra.

239 § 20 ust. 3 statutu powiatu Kutnowskiego.

240 § 6 ust. 1 regulaminu pracy rady miasta Łodzi.

241 § 5 ust. 2 regulaminu rady miasta Piotrków Trybunalski.

242 Zobacz § 16 statutu miasta Płock.

prezydialnym. Zgodnie z tą regulacją za stołem prezydialnym zasiadają: przewodniczący i wiceprzewodniczący rady, prezydent miasta, oraz inne osoby wskazane przez Przewodniczącego rady²⁴³.

- W Garwolinie „Przewodniczący rady decyduje o zajęciu miejsca przy stole prezydialnym przez inne osoby”²⁴⁴.
- W powiecie dzierzoniowskim uregulowano szczegółowo kwestię możliwości składania wniosków o zmianę porządku obrad. Wniosek takowy należy zgłaszać wraz z pisemnym uzasadnieniem do godziny 12.00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia sesji²⁴⁵.
- W wielu przypadkach o terminie i miejscu sesji rady powiadamia się członków Parlamentu Rzeczypospolitej z terenu danej gminy czy powiatu, wojewodę oraz radnych sejmiku danego województwa²⁴⁶. Zresztą prawo do decydowania o zaproszeniu osób na sesję, jest powszechnie uznane za prawo mieszczące się kompetencjach przewodniczącego. „Uprawnienie i obowiązek przewodniczącego rady do organizowania jej prac obejmuje również uprawnienie do zaproszenia na sesję rady określonych osób, w szczególności w sytuacjach, gdy obecność tych osób jest pożądana ze względu na problematykę głosowanych na sesji projektów uchwał rady”²⁴⁷.
- W powiecie kutnowskim oraz w mieście Grudziądz „**Przed otwarciem sesji następuje odegranie hymnu państwowego**”²⁴⁸.
- W powiecie kościerzyńskim „przewodniczący ma wyłączne prawo do zarządzenia przerw w obradach, na czas nie przekraczający czterech godzin zegarowych”²⁴⁹,
- W Bytomiu „Przewodniczący może zarządzić przerwę ale nie dłuższą niż godzinę”²⁵⁰.
- W Legnicy „na pierwszej sesji rady, w nowej kadencji, rotę ślubowania odczytuje najmłodszy wiekiem radny”²⁵¹.

243 § 10 statutu miasta Siedlce.

244 § 17 ust. 3 statutu miasta Garwolin.

245 § 18 ust. 1 statutu powiatu Dzierżoniowskiego.

246 Przykładowo regulacje tego typu zawiera § 5 regulaminy rady powiatu lubińskiego. Jest to bardzo często występująca regulacja.

247 Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z dnia 13 sierpnia 2012 r., NIK-N1.4131.787.2012.RB.

248 § 20 ust. 1 statutu powiatu kutnowskiego, oraz § 15 regulaminu rady miasta Grudziądz.

249 § 15 ust. 4 statutu powiatu kościerzyńskiego.

250 § 15 ust. 3 statutu miasta Bytomia.

251 § 22 statutu miasta Legnica.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia.

- Wyraźne zdefiniowanie czasu trwania sesji. Statut powinien definiować jaki okres obejmuje czas trwania sesji.
- Ze względów czysto organizacyjnych, ale i budowania pewnego lokalnego zwyczaju, powinno się ustalić stały dzień w którym odbywają się sesje. Również określenie godzinowe początku i końca sesji wydaje się być właściwe, i pozwoli na sprawne procedowanie przez organ stanowiący. Jeżeli obrady wykraczają poza ustalony czas, dalsze prowadzenie obrad powinno zostać poddane głosowaniu rady, i taki wniosek powinien być traktowany jako wniosek formalny.
- Jasne określenie w jakim zakresie rada może obradować w sytuacji braku quorum. Wyznacznikiem regulacji w tym zakresie powinien być tekst ustaw ustrojowych, które wyraźnie określają, że dla podejmowania uchwał wymagana jest obecność minimum połowy ustawowego składu rady. Zatem jeżeli rada nie podejmuje uchwał, a trwa jedynie dyskusja, wystąpienia innych osób, sesja może trwać. W tym czasie nie wolno jednak podejmować żadnych uchwał przez organ stanowiący, gdyż ich podjęcie przy braku wymaganego quorum było działaniem bezprawnym, skutkującym nieważnością wszystkich uchwał podjętych w tego typu sytuacji.
- Zawiadamianie o sesji lokalnych parlamentarzystów, przewodniczącego rady powiatu i przewodniczącego sejmiku, oraz wojewodę jako organu nadzoru, powinno stać się dobrym zwyczajem, jeśli nie nawet obowiązkiem wynikającym z treści statutu.

6. Czy istnieje regulacja umożliwiająca odebranie głosu radnemu?

Samorządowe ustawy ustrojowe w żaden sposób nie regulują tej kwestii, odsyłając do ogólnej normy o charakterze dyrektywy, z której wynika, że „zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”²⁵². „Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z u.s.g., mają charakter wyłącznie materialno-techniczny i nie ma podstawy do przyznania mu przez organ stanowiący gminy jakichkolwiek innych uprawnień czy obowiązków”²⁵³. Naszym zadaniem było zbadanie w jakim zakresie samorządy poddane badaniu przewidują możliwości, ich zakres i przesłanki, podejmowania przez

252 Art. 19 ust. 2 u.s.g. oraz art. 14 ust. 3 u.s.p.

253 Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody warmińsko-mazurskiego z dnia 31 lipca 2012 r., PN.4131.205.2012.

przewodniczącego działań o charakterze dyscyplinującym. Jawność działania organu stanowiącego, wraz z przewidzianą możliwością uczestniczenia w obradach przez każdego zainteresowanego, może w skrajnych przypadkach doprowadzić do sparaliżowania pracy organu stanowiącego. W tym właśnie zakresie uprawnienia przewodniczącego wydają się być kluczowe, jeżeli radny nadużywa swojego prawa do wypowiedzi, zadawania pytań, i ogólnie pojętego zachowania w trakcie przebiegu sesji organu stanowiącego, którego jest członkiem.

Grupa	Czy istnieje regulacja umożliwiająca odebranie głosu radnemu ?	
	TAK	NIE
CAŁA POLSKA	94,43%	5,57%

Z badań wynika, że absolutna większość jednostek przewiduje możliwość podjęcia działań przez przewodniczącego, które w skrajnych przypadkach mogą się zakończyć odebraniem głosu radnemu. Średnio w całej Polsce ponad 94% jednostek posiada uregulowania w tym zakresie. Szczegółowe omawianie jak wygląda sytuacja w poszczególnych grupach jest bezcelowe. Różnice są minimalne, mieszczące się w granicach błędu statystycznego.

W praktyce zaobserwowanej w zbadanych statutach wynika, że w wielu gminach kwestie te zostały doprecyzowane w statucie i dają prawo przewodniczącemu do dyscyplinowania uczestników/obserwatorów obrad w razie gdy ich zachowanie stanowi naruszenie ogólnie przyjętych norm zachowania na tego typu spotkaniach. Trudno wskazać zamknięty katalog przyczyn których wystąpienie pozwoliłoby usunąć osobę z sali obrad. W razie braku rozwiązań statutowych należy zachować daleko idący rozsądek i rozwagę.

Naszym zdaniem swoistym wzorem rozwiązań w tym zakresie, może być formuła funkcjonująca w Sejmie R.P. Art. 175 Regulaminu Sejmu przewiduje procedurę przywołania „do rzeczy” oraz przywołania „do porządku”²⁵⁴. Kilkukrotne nieskuteczne przywołanie skutkuje odebraniem głosu lub nawet wykluczeniem z posiedzenia. Nie widzimy przeszkód by tego

²⁵⁴ Obwieszczenie Marszałka Sejmu R.P. z dnia 21 stycznia 2009 r., w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu Sejmu, M.P. z 2009 r., Nr 5, poz. 47.

typu regulacje wprowadzić w statucie i stosować w razie, gdyby któryś z uczestników obrad uniemożliwił prowadzenie obrad.

W zbadanych statutach cele ewentualnego skorzystania przez przewodniczącego z uprawnień o charakterze porządkującym są określone jako: „dbanie o porządek i powagę obrad”, „czuwanie nad sprawnym przebiegiem sesji”, „przestrzeganie ustalonego porządku obrad”, „dbanie o merytoryczność dyskusji”.

W istniejących rozwiązaniach przewiduje się, że w razie odebrania głosu radnemu, przysługuje mu prawo do odwołania się do rady w tym zakresie. Regulację tego typu znajdziemy przykładowo w Zabrzu: „Osoba, której odebrano głos, może odwołać się do rady. Rada rozstrzyga odwołanie niezwłocznie w trybie przewidzianym dla wniosków formalnych”²⁵⁵, w Jeleniej Górze: „W przypadku odebrania głosu radnemu przysługuje odwołanie do rady, o przywrócenie mu głosu lub przedłużenie czasu wystąpienia”²⁵⁶, czy w powiecie Słubickim: „Radnemu przysługuje prawo odwołania się do rady, które winien zgłosić bezpośrednio po odebraniu mu głosu; rada rozstrzyga w tym zakresie przed zabraniem głosu przez następnego mówcę”²⁵⁷.

Bardzo ciekawe w tym zakresie rozwiązanie zawarte jest w statucie powiatu w Łukowie, w którym czytamy: „W przypadku stwierdzenia, że w wystąpieniu radny wyraźnie odbiega od przedmiotu obrad lub gdy treść albo sposób wystąpienia, a także, gdy jego zachowanie zakłóca porządek obrad albo powagę sesji - przewodniczący rady, po zwróceniu uwagi może:

- przywołać radnego „do rzeczy”,
- upomnieć radnego,
- udzielić radnemu upomnienia z uprzedzeniem, że w przypadku dalszego nagannego zachowania zostanie zabrany mu głos,
- odebrać radnemu głos,
- fakty te odnotowuje się w protokole sesji”.

Widać więc wyraźną gradację czynności porządkowych, które finalnie mogą doprowadzić do aż odebrania głosu radnemu.

Równie ciekawa regulacja znajduje się w statucie powiatu Bolesławieckiego. W powiecie tym bowiem, „w przypadku gdy radni naruszają powagę obrad i sesji, prowadzący obrady rady wzywa ich do zachowania spokoju. W razie niezastosowania się do wezwania prowadzący obrady rady zarzą-

255 § 61 statutu miasta Zabrze.

256 § 11 ust. 8 regulaminu pracy rady miejskiej Jeleniej Góry.

257 § 14 ust. 3 statutu powiatu Słubickiego.

dza przerwę w obradach i podejmuje mediacje z radnymi, którzy dopuścili się naruszenia porządku, celem umożliwienia kontynuacji obrad”²⁵⁸.

W pozostałych wypadkach regulacje odnoszą się do zwrócenia uwagi radnemu, „o potrzebie skoncentrowania wypowiedzi na merytorycznej stronie zagadnienia”²⁵⁹, przywołania typu: „proszę o merytoryczną wypowiedź”²⁶⁰.

Niektóre jednostki rolę przewodniczącego określają w sposób jeszcze bardziej szczegółowy. Np.: w Bielsko Białej „Przewodniczący obrad nie może komentować wystąpień”²⁶¹. Podobnie w Rudzie Śląskiej „osoba przewodnicząca obradom nie powinna bezpośrednio angażować się w dyskusję”²⁶², jak i w Częstochowie, gdzie wyraźnie określa się, że „Przewodniczący obrad nie może być stroną w dyskusji”²⁶³.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia.

- Przewodniczący powinien mieć prawo do dyscyplinowania wypowiadających się radnych. Uprawnienia w tym zakresie powinny mieć charakter „kroczący”, poczynając od przywołania do rzeczy, upomnienia, aż do odebrania głosu.
- Każdy radny, któremu odebrano głos powinien mieć prawo niezwłocznego odwołania się w tym zakresie od zarządzenia przewodniczącego, do rady. Uchwała rady w tym zakresie ma charakter ostateczny.
- W takim samym stopniu uprawnienia dyscyplinujące wobec radnych, powinny być stosowane wobec innych osób wypowiadających się na forum rady.

7. Czy istnieje czasowe ograniczenie składanych oświadczeń przez radnego?

Przebieg sesji rady to oczywiście zagadnienie, którego nie da się w żaden sposób z góry przewidzieć. Ważne zatem jest, by osoba przewodniczącego umiejętnie prowadząc obrady starała się ograniczać wszelkie spory, a ich istnienie sprowadzała wyłącznie na obszar merytorycznej dyskusji. Usta-

258 § 56 ust. 2 statutu powiatu Bolesławieckiego.

259 § 48 ust. 2 statutu miasta Świnoujście.

260 § 31 ust. 12 statutu miasta Suwałki.

261 § 19 ust. 6 regulaminu rady Bielsko Biała.

262 § 10 ust. 1 regulaminu rady miasta Ruda Śląska.

263 § 27 ust. 3 statutu miasta Częstochowy.

wodawca w żaden sposób nie określił zasad przebiegu sesji, co w praktyce oznacza, że może w tym zakresie wystąpić daleko idąca swoboda regulacji, wynikająca ze swobody organizacyjnej samorządu.

Badaniu poddaliśmy kwestie, czy statuty/regulaminy przewidują możliwość czasowych ograniczeń wypowiedzi radnych. Sprawa o tyle istotna, że funkcja przewodniczącego ze swej istoty sprawowana jest głównie w trakcie sesji organu stanowiącego, którego skład współtworzą radni. To w trakcie obrad rady, każdy z radnych może składać swoje wnioski, opinie, interpelacje i zapytania. Czas sesji jest okresem w którym poszczególni radni najpełniej realizują zadania, dla których realizacji zostali wybrani przez mieszkańców. Nie oznacza to oczywiście całkowitej swobody wypowiedzi, i brak jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie. Rolą właśnie przewodniczącego, w oparciu o odpowiednie treści statutów/regulaminów jest takie prowadzenie obrad, które z jednej strony zagwarantuje swobodę sprawowania mandatu, z drugiej zaś zapewni sprawność funkcjonowania rady jako całości.

Grupa	Czy istnieje czasowe ograniczenie wypowiedzi radnego ?	
	TAK	NIE
Powiaty ziemskie	24,83%	75,16%
Powiaty grodzkie	75%	25%
Gminy miejskie	24,23%	75,77%
CAŁA POLSKA	41,35%	58,64%

Średnio w całej Polsce ponad 41 % jednostek zawiera w swoich statutach regulacje umożliwiające czasowe ograniczenie wypowiedzi radnego oświadczeń. Najwyższy odsetek tego typu regulacji znajdziemy w grupie powiatów grodzkich gdyż aż 75%. I bardzo zbliżony wynik do siebie w grupie powiatów ziemskich i gmin miejskich – odpowiednio 24,83 %, i 24,23 %.

Istniejące rozwiązania w tym zakresie mają charakter dość podobny. W absolutnej większości zbadanych jednostek obowiązuje zasada, że przewodniczący rady ma prawo zabrać głos w każdej chwili. Dodatkowo nie jest ograniczony czasowo w swojej wypowiedzi.

W kilku przypadkach odnaleźliśmy regulacje wedle których parlamentarzyści mają prawo do zabrania głosu w każdym momencie, zgłaszając taką wolę przewodniczącemu, bez ograniczenia czasowego dla swoich wypowiedzi. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na treść art. 22 ustawy o wy-

konywaniu mandatu posła i senatora, w którym czytamy, iż parlamentarzysta ma prawo uczestniczyć w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin, właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany, lub właściwych ze względu na siedzibę biura posła. Uczestnicząc w sesjach może zgłaszać swoje uwagi i wnioski. Zaś warunki dla realizacji tego prawa, zapewniają przewodniczący sejmików województw oraz przewodniczący rad powiatów i rad gmin.

W wielu jednostkach zakres podmiotowy osób, które mogą zabierać głos w każdej chwili jest bardziej rozbudowany. Są to np. osoby pełniące funkcje starostów, burmistrzów czy prezydentów, radcy prawni urzędu, ale i eksperci zaproszeni na sesję, których udział uznano za konieczny ze względu na jeden z punktów obrad. Przykładowo w powiecie Płońskim „poza kolejnością zgłoszeń przewodniczący udziela głosu staroście, radcy prawnemu lub rzeczoznawcy (biegłemu) w celu wyjaśnienia wątpliwości w rozważanej sprawie”²⁶⁴.

Istnieją **dwie generalne różniące się od siebie tryby ograniczenia czasowego wypowiedzi radnego**.

W pierwszej grupie znajdują się te jednostki, które nie określają dokładnie ilości minut wypowiedzi, a kwestie możliwości ograniczenia pozostawiają decyzji przewodniczącego. Wedle tych regulacji „czas trwania przemówienia wyznacza przewodniczący obrad”. Warto podkreślić, że zasada ta odnosi się zarówno do samej wypowiedzi, repliki, czy też zadawania pytań, czyli do każdej aktywności werbalnej radnego. Przykładowo w powiecie Wałbrzyskim „Czas wystąpienia nie jest ograniczony, jednak w celu sprawnego przebiegu obrad Przewodniczący może ustalić limit czasu wypowiedzi”²⁶⁵.

W drugiej grupie znajdują się te jednostki, które bardzo szczegółowo określają czas wypowiedzi, dookreślając dodatkowo w jakim trybie wypowiedzi ma zastosowanie określone ograniczenie czasowe. Statut/regulamin rady wskazuje wyraźnie w takiej sytuacji, ile może maksymalnie trwać wypowiedź w ramach prezentacji problemu, składania interpelacji, zapytania, odpowiedzi na pytanie, zadawania pytania, zgłoszenia wniosku formalnego, udziału w dyskusji, wypowiedziania się w imieniu klubu/koła radnych etc. Ograniczenia tego typu służą sprawnemu przeprowadzeniu sesji. Przykładowo w powiecie włodawskim: „Maksymalny czas wystąpienia w trakcie

264 § 19 ust. 4 regulaminu rady powiatu Płońskiego.

265 § 21 ust. 7 statutu powiatu Wałbrzyskiego.

dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku obrad wynosi:

1) dla przewodniczącego klubu radnych lub przewodniczącego komisji rady –15 minut; 2) dla radnego - 5 minut.² Nie podlegają ograniczeniom czasowym wystąpienia mówców w części obrad rady dotyczącej interpelacji, zapytań i wniosków radnych²⁶⁶.

Analizując wszystkie statuty można stwierdzić, że ilość proceduralnych regulacji i ograniczeń w zakresie aktywności radnych jest wprost proporcjonalna do wielkości danej jednostki. Najwięcej szczegółowych regulacji określających ramy czasowe wypowiedzi znajdziemy w miastach na prawach powiatu. I wydaje się to dość logiczne, biorąc pod uwagę fakt, że skład tych organów jest dużo większy. Sztywne określenie ram czasowych pozwala na bardziej sprawne przeprowadzenie sesji, zaś w mniejszych jednostkach zapewne nie istnieje taka potrzeba, gdyż liczba radnych i skala problemów do omówienia jest mniejsza.

8. Czy istnieje czasowe ograniczenie składanych oświadczeń przez inny podmiot niż radny?

W poprzednim pytaniu badaniu poddaliśmy kwestie, czy statuty/regulaminy przewidują możliwość ograniczeń czasowych wypowiedzi wobec radnych. W tym natomiast miejscu interesowało nas, czy statut przewiduje możliwość ograniczenia czasu wypowiedzi innych osób, występujących na forum rady. Często byli to radni, jednak występowali w formule np. przewodniczących klubów, kół radnych, jako przedstawiciele wnioskodawców itd.

Grupa	Czy istnieje czasowe ograniczenie składanych oświadczeń przez inny podmiot niż radny ?	
	TAK	NIE
Powiaty ziemskie	17,21%	82,79%
Powiaty grodzkie	63%	37%
Gminy miejskie	11,89%	88,11%
CAŁA POLSKA	30,70%	69,30%

Średnio w całej Polsce ponad 30 % jednostek zawiera w swoich statutach regulacje umożliwiające czasowe ograniczenie wypowiedzi innych osób niż indywidualny radny. Najwyższy odsetek tego typu regulacji znajdziemy w grupie powiatów grodzkich, aż 63%. Najniższy w grupie gmin miejskich, prawie 12 %. Widać po raz kolejny, że w grupie powiatów grodzkich, czyli największych miast w Polsce, odsetek jest najwyższy.

²⁶⁶ § 30 statutu powiatu włodawskiego.

Statuty przewidują bardzo szczegółowe regulacje w tym zakresie, odnosząc je do roli w jakiej występuje radny w danym momencie.

Występujące ograniczenia w tym zakresie odnoszą się do następujących podmiotów:

- Występowanie w mieniu klubu/koła radnych,
- Występowanie w imieniu wnioskodawców o podjęcie konkretnej uchwały,
- Występowanie w imieniu wnioskodawców o zwołanie sesji nadzwyczajnej²⁶⁷,
- Składanie wniosków formalnych,
- Udzielanie odpowiedzi „ad vocem” do wypowiedzi innych uczestników obrad,
- Występowanie przewodniczącego komisji,
- Występowanie w imieniu organu wykonawczego,
- Występowanie w imieniu komisji rewizyjnej,
- Wystąpienia przedstawicieli jednostek pomocniczych,
- Wystąpienia w ramach repliki, odpowiedzi na replikę,

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia.

- Podstawową formą regulacji jest pozostawienie tej kwestii do decyzji przewodniczącego, który w razie braku sprzeciwów ze strony radnych, wprowadza ograniczenie czasowe. W razie pojawienia się sprzeciwu, sprawa powinna być poddana głosowaniu przez radę.
- Statut powinien przewidywać możliwość składania wniosku formalnego o ograniczenie czasowe wypowiedzi w określonej punkcie obrad. Pozwoli to na elastyczne reagowanie w razie zaistnienia potrzeby skrócenia długości trwania obrad.
- Jakikolwiek ograniczenia czasowe wypowiedzi radnego powinny zakładać, że w sytuacjach spornych, decyzję ostateczną podejmuje w tym zakresie rada.
- W statucie nie powinno się ograniczać czasowo wypowiedzi:
 - parlamentarzystów chcących wziąć udział w sesji rady,
 - wójtów, burmistrzów i prezydentów, oraz ich zastępców,
 - członków zarządu powiatu,

²⁶⁷ Art. 20 ust. 3 u.s.g.: „ Na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 w zdaniu drugim”. Analogiczna regulacja występuje na poziomie powiatu w art. 15 ust. 7 u.s.p.

- ekspertów (w tym radców prawnych urzędu).
- Naszym zdaniem radny składający interpelacje lub zapytanie, powinien mieć ograniczony czas wypowiedzi, jednak rada mogłaby przedłużyć okres limitu czasowego.

9. Czy statuty regulują inne uprawnienia porządkowe przewodniczącego ?

W tym miejscu poddaliśmy krótkiej analizie, w jakim zakresie statuty jednostek samorządu terytorialnego regulują uprawnienia porządkowe przewodniczącego.

Punktem wyjściowym dla dalszej analizy niech będzie stwierdzenie, że prawo wstępu na posiedzenia organów władzy publicznej stanowiących pochodzących z powszechnych wyborów, będące prawem konstytucyjnym uszczegółowionym w treści u.d.i.p. (art. 18, 19, 20), nie oznacza, że można to prawo realizować w dowolny sposób. W treści Konstytucji w art. 61 ust. 3 wyraźnie ustrojodawca przewidział możliwość ograniczenia tego prawa, jednak „wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Naszym zdaniem w klauzuli tej zawiera się możliwość ograniczenia prawa do swobodnego przystąpienia się wypowiedziom w trakcie trwającej sesji, poprzez wprowadzenie w drodze regulacji statutowej określonych przepisów o charakterze porządkowym. W poprzednich dwóch punktach opisywaliśmy kwestie możliwości ograniczenia czasu wypowiedzi radnych, i innych podmiotów. W tym natomiast miejscu pragniemy ukazać w jakim zakresie samorządy regulują szczegółowe uprawnienia przewodniczącego obradom.

Grupa	Czy są uregulowane inne uprawnienia porządkowe przewodniczącego ?	
	TAK	NIE
CAŁA POLSKA	96,24%	3,76%

Przyjęliśmy założenie, że jakiegokolwiek regulacje o charakterze porządkowym znajdujące się w statucie, stanowią o odpowiedzi pozytywnej na zadane pytanie. Jak wynika z przeprowadzonych badań, średnio w Polsce

ponad 96 % jednostek posiada tego typu regulacje, czy to w statucie czy w regulaminie rady. Stąd też ukazywanie różnic pomiędzy poszczególnymi grupami wydaje się być bezcelowe. Skupmy się zatem na istniejących w tym zakresie konkretnych rozwiązaniach mających na celu zapewnienie porządku w trakcie obrad organów stanowiących.

Statuty bardzo często wyraźnie określają, że rolą przewodniczącego jest czuwanie nad sprawnym przebiegiem obrad. Tego typu stwierdzenia stanowią zdecydowaną większość. Należy je traktować jako normy o charakterze generalnym, wskazujące na wyraźne upoważnienie przewodniczącego do podjęcia w razie potrzeby działań porządkowych. Podobne regulacje o charakterze pewnej zasady generalnej odnoszą się do osób chcących uczestniczyć w sesji, wedle których w sesji nie mogą być obecne osoby znajdujące się w stanie nie licującym z powagą rady. Te dwie zasady generalne stanowią właściwy punkt wyjściowy dla podejmowania bardziej szczegółowych działań przewodniczącego obradom, jeżeli sytuacja tego wyraźnie wymaga.

Warto zwrócić uwagę, że w niektórych jednostkach statuty określają to w sposób bardziej precyzyjny stanowiąc, że jest to zadanie przewodniczącego przez co należy rozumieć również przewodniczącego obradom w danym momencie. Przykładowo we Włocławku „Przewodniczący obradom sprawuje policję sesyjną (...)”²⁶⁸. W Zamościu „Przewodniczący obrad czuwa nad sprawnym przebiegiem obrad (...)”²⁶⁹, W Dąbrowie Górniczej „Przewodniczący obrad może podejmować wszelkie przewidziane prawem środki służące przywróceniu porządku na sali obrad lub w pomieszczeniach sąsiednich”²⁷⁰. Wydaje się, że zawężanie możliwości dyscyplinowania obecnych na sali wyłącznie do osoby przewodniczącego rady mogło by w pewnych sytuacjach sparaliżować jej funkcjonowanie, jeżeli sam przewodniczący rady byłby nieobecny. Możliwość podejmowania określonych działań porządkowych powinno być zarezerwowane dla osoby przewodniczącej obradom w danym momencie, nawet jeśli nie jest to osoba przewodniczącego rady, ale zastępca przewodniczącego rady²⁷¹.

Kwestia dbania o właściwy przebieg samej sesji wiąże się z możliwością czy wręcz potrzebą współpracy w tym zakresie z organem wykonawczym.

268 § 35 statutu miasta Włocławek. Analogiczna regulacja znajduje się w powiecie Kozienskim.

269 § 16 statutu miasta Zamość.

270 § 5 ust. 5 regulaminu rady miejskiej w Dąbrowie Górniczej.

271 Przepisy ustaw ustrojowych przewidują możliwość powołania kilku wiceprzewodniczących rady. Zob. art. 19 ust. 1 u.s.g. – możliwość powołania 1-3 wiceprzewodniczących rady gminy, oraz art. 14 ust. 1 u.s.p. – możliwość powołania 1 lub dwóch wiceprzewodniczących rady powiatu.

Sam przewodniczący nie dysponuje w tym zakresie żadnym zapleczem organizacyjnym. Stąd też w kilkunastu przypadkach statuty wyraźnie zwracają uwagę na potrzebę ścisłej w tym zakresie współpracy między organem stanowiącym a organem wykonawczym. W Nowym Sączu „warunki organizacyjne niezbędne dla prawidłowej pracy rady na sesjach, dotyczące zwłaszcza miejsca obrad oraz bezpieczeństwa radnych i innych osób uczestniczących w sesji, a także porządku po jej zakończeniu zapewnia Prezydent, działając w tym zakresie w porozumieniu z Przewodniczącym rady”²⁷². Analogiczna regulacja znajduje się również w statucie miasta Rzeszów²⁷³. W Radomiu „Przewodniczący rady, po uprzednim ostrzeżeniu, może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem zakłócają porządek obrad, bądź naruszają powagę sesji. W przypadku nie opuszczenia sali i nie zaprzestania zakłócania porządku obrad Przewodniczący zarządza przerwę w obradach i w porozumieniu z Prezydentem miasta wzywa Straż Miejską w celu przywrócenia porządku”²⁷⁴. W Bielsko Białej „po bezskutecznym przywołaniu „do porządku” Przewodniczący obrad zwraca się do Prezydenta miasta, Zastępcy Prezydenta lub Sekretarza miasta o przywrócenie porządku na sali obrad”²⁷⁵. W Częstochowie statut wyraźnie określa, że „warunki organizacyjne, niezbędne dla prawidłowej pracy rady dotyczące zwłaszcza miejsca obrad oraz bezpieczeństwa radnych i innych uczestników Sesji a także porządku po jej zakończeniu - zapewnia Prezydent miasta”²⁷⁶. W Kielcach „Za porządek i bezpieczeństwo na Sesji odpowiada Przewodniczący, który przez cały czas Jej trwania ma zapewnioną przez Prezydenta możliwość uzyskania pomocy bezpośredniej, świadczonej przez odpowiednie służby, w tym w szczególności przez Straż Miejską. Warunki niezbędne do prawidłowej pracy rady na Sesji i po jej zakończeniu, dotyczące organizacji, porządku i bezpieczeństwa Jej uczestników zapewnia Prezydent”²⁷⁷. W Kostrzynie nad Odrą „Przewodniczący rady może wystąpić do Burmistrza o zapewnienie asysty straży miejskiej podczas obrad sesji”²⁷⁸.

Bardzo ciekawa regulacja, unikalna w skali jednostek poddanych badaniu, znajduje się w mieście Nieszawa. Zgodnie ze statutem „przewodni-

272 § 25 statutu miasta Nowy Sącz.

273 § 43 statutu miasta Rzeszów.

274 § 35 regulaminu rady miejskiej w Radomiu.

275 § 19 ust. 4 regulaminu rady miejskiej w Bielsku Białej.

276 § 30 ust. 1 statutu miasta Częstochowy.

277 § 42 ust. 4 i 5 statutu miasta Kielce.

278 §28 statutu miasta Kostrzyn nad Odrą.

czący rady utrzymuje porządek obrad i w tym celu może zwrócić się o pomoc do policji lub do zebranych o wyprowadzenie niesfornego uczestnika posiedzenia, który nie reaguje na jego wezwanie i swoim postępowaniem zakłóca tok obrad”²⁷⁹.

Instrumenty o charakterze porządkowym jakie może zastosować przewodniczący są dość powtarzalne, i można wskazać kilka najczęściej występujących w tym zakresie. Są to:

- przywołanie do rzeczy,
- upomnienie o odbieganiu od przedmiotu dyskusji,
- nakazanie opuszczenie sali obrad,
- przywołanie do porządku,
- odebranie głosu mówcy, zwracane uwagi w sprawach dotyczących treści wypowiedzi,
- zarządzenie odnotowania w protokole niewłaściwego zachowania uczestnika sesji,
- przerwanie wystąpienia mówcy,
- ograniczenie ilości wystąpień w danej sprawie.
- ograniczenie możliwości zabrania głosu w tej samej sprawie przez radnego. np. do trzech. Przykładowo w Gliwicach „Jednej osobie może być udzielony głos poza kolejnością nie więcej niż 3 razy w jednym punkcie obrad”²⁸⁰.
- zarządzenie wydalenia osób zakłócających spokój²⁸¹,
- odebranie głosu bez uprzedzenia. Możliwość taka przewidziana została w Nieszawie, i może zostać zastosowana wobec osób, które proszą o głos lub stawiają wnioski lub odzywają się po przystąpieniu do głosowania.

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia.

- Statut/regulamin powinien wyraźnie określać, że uprawnienia o charakterze porządkowym przysługują osobie przewodniczącej obradom, a nie tylko przewodniczącemu rady.
- Wyraźne wskazanie, że zapewnienie bezpiecznego przebiegu sesji leży w obowiązkach organu wykonawczego, który w tym zakresie powinien ściśle współpracować z przewodniczącym rady.

279 § 3 ust. 6 regulaminu rady miejskiej Nieszawa.

280 § ust. 6 regulaminu rady miasta Gliwice.

281 Regulacja tego typu znajduje się w § 18 regulaminu rady miejskiej Leszna.

- Nie rekomendujemy tworzenia regulacji bardzo szczegółowych, gdyż w praktyce stany faktyczne jakie mogą się pojawić są znacznie bardziej złożone niż przewidywania wynikające z treści odpowiednich przepisów.
- Wprowadzenie klauzuli generalnej określającej, że osoby w stanie nie licującym z powagą obrad, nie mają prawa w niej uczestniczyć.
- W możliwie najszerszym zakresie stosować praktykę nagrywania przebiegu sesji (obrazu jak i dźwięku).

10. Regulacje w zakresie inicjatywy uchwałodawczej.

Założeniem realizowanego projektu jest ukazanie różnych aspektów zasady jawności działania organów stanowiących. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są organami, które w istotę swego działania mają wpisaną zasadę jawności. Jest to zasada konstytucyjna (art. 61/2), uszczegółowiona w ustawach ustrojowych samorządowych (art. 11b u.s.g. i 8a u.s.p.), i ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 6/1, art. 18 i 19). Organy te decydują o najważniejszych sprawach, dotyczących wszystkich mieszkańców takich jak: wysokość podatków, kształt budżetu, polityka oświatowa, zagospodarowanie przestrzenne, pozwolenia budowlane, pomoc społeczna itd. W myśl Konstytucji organy samorządu terytorialnego, a także terenowe organy administracji rządowej mogą stanowić akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Są one źródłami prawa RP powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 i art. 94 konstytucji). Regulacja ustawowa odnośnie procedury uchwalania prawa miejscowego przez organy stanowiące jest wyjątkowo oszczędna. Szczegółowe reguły procedury normują we własnym zakresie samorządy w przepisach ustrojowo-organizacyjnych, w których zawarte są rozwiązania dotyczące prawa inicjatywy uchwałodawczej, zagadnień związanych z przygotowaniem projektu uchwały, opiniowania go przez komisje problemowe, a także dyskusji nad projektem uchwały na sesji. Do podjęcia uchwały wymagane jest określone kworum, czyli fizyczna obecność odpowiedniej liczby członków organu. We wszystkich ustawach samorządowych jednolicie określono wymóg obecności - co najmniej połowa ustawowego składu organu. Uchwały organów samorządu co do zasady zapadają zwykłą większością głosów, czyli do przyjęcia uchwały wymagane jest oddanie przynajmniej o jeden więcej głos „za” aniżeli „przeciw”.

Istnieje zatem cały obszar jawności funkcjonowania samorządu, który nie jest ustawowo dookreślony, ale występuje w praktyce w regulacjach wielu samorządów. Takim właśnie elementem jest określanie w drodze przepisów statutowych, jaki podmiot i w jakim zakresie jest uprawniony do inicjowania podjęcia uchwały przez organ stanowiący. Ustawy ustrojowe w tym zakresie zawierają dość skromne regulacje, pozostawiając ten obszar domenie regulacji statutowej. Sprawa o tyle istotna z punktu widzenia jawności działania samorządu, że szerokie i precyzyjne określenie podmiotów posiadających inicjatywę uchwałodawczą, służy szerszemu zaangażowaniu mieszkańców w sprawy lokalnej społeczności. Szersze zaangażowanie rodzi natomiast naturalną potrzebę ponoszenia współodpowiedzialności za właściwą realizację dobra wspólnego.

a) Jak uregulowana jest inicjatywa uchwałodawcza podmiotów samorządowych?

W tym miejscu pragniemy opisać w jakim zakresie i komu statuty zbadanych jednostek przyznają prawo do inicjatywy uchwałodawczej. Organy nadzoru wskazują w swych rozstrzygnięciach nadzorczych, że kwestia inicjatywy uchwałodawczej powinna być regulowana w treści statutu, nie zaś odsyłać w tym zakresie do treści innej uchwały, która nie jest statutem. Mamy bowiem do czynienia z materią statutową, i tylko akt prawa miejscowego jakim jest statut jednostki samorządu terytorialnego, może te kwestie regulować, nie zaś dowolna uchwała rady²⁸². Warto za każdym razem wczytywać się dokładnie z zakres zarzutów stawianych regulacjom statutowym przez organy nadzoru, by precyzyjnie móc ocenić, na czym polega niewłaściwość regulacji.

Naszym celem jest ukazanie, jak statuty regulują kwestię podmiotu posiadającego inicjatywę uchwałodawczą, zarówno gdy chodzi o podmioty spoza struktury organów samorządowych, jak i różnorakie konfiguracje liczbowo-procentowe radnych, i organów wykonawczych jak i ich zastępców. Szerokie badania w zakresie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców i innych podmiotów były prowadzone przez inne podmioty, i odsyłamy do nich osoby zainteresowane²⁸³.

282 Zobacz rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody śląskiego NR NPII.4131.1.142.2012 z dnia 7 maja 2012 r., dziennik urzędowy województwa śląskiego z dnia 11 maja 2012 r., poz.1967.

283 Polecamy lekturę materiałów zamieszczonych w tym zakresie na stronie Instytutu Spraw Publicznych BIP. isp.org.pl, oraz na stronie projektu „Decydujmy razem” BIP. decydujmyrazem.pl - „Jest to pilotażowy projekt budowania i testowania mechanizmów partycypacji w 108 gminach i powiatach na terenie całej Polski, którego

Wyniki badań odniesiemy do dwóch grup. Grupa pierwsza to miasta i powiaty grodzkie traktowane łącznie, grupa druga to powiaty ziemskie.

Grupa miast i powiatów grodzkich.

Najczęściej występujące konfiguracje w zakresie inicjatywy uchwałodawczej, były następujące:

- a) 3 radnych, przewodniczący rady, klub radnych, komisja rady, prezydent miasta.

Tego typu regulacja wystąpiła w 19,38 % wszystkich zbadanych jednostek.

- b) Radny i prezydent miasta.

Tego typu regulacja wystąpiła w 11,73 % wszystkich zbadanych jednostek.

- c) 4 radnych, klub radnych, komisja rady, prezydent miasta.

Tego typu regulacja wystąpiła w 10,20 % wszystkich zbadanych jednostek.

- a) 4 radnych, klub radnych, przewodniczący komisji rady, prezydent miasta.

Tego typu regulacja wystąpiła w 9,18 % wszystkich zbadanych jednostek.

W pozostałym zakresie jednostki regulowały w sposób bardzo różny zakres podmiotowy prawa do inicjatywy uchwałodawczej. Dość powiedzieć, że w zbadanej grupie wystąpiły aż 43 różne kombinacje w tym zakresie. Najczęściej występującą różnicą było określenie statusu przewodniczących komisji organu stanowiącego, jak i klubów, kół radnych i liczebności minimalnej radnych dla rozpoczęcia inicjatywy uchwałodawczej.

Jak zostało już wcześniej wzmiankowane, w ponad 11% przypadków, statut dawał prawo inicjatywy uchwałodawczej każdemu radnemu, oraz organowi wykonawczemu. Spośród wszystkich zbadanych jednostek wyłania się bardzo zróżnicowany podmiotowo zakres inicjatywy uchwałodawczej.

Prawo inicjatywy uchwałodawczej samorzady przewidują wobec następujących podmiotów:

- pojedynczy radny,
- klub radnych,
- koło radnych,
- komisja rady,
- organ wykonawczy,

celem jest: upowszechnienie sprawdzonych modeli współdecydowania mieszkańców z samorządami lokalnymi powstałych w Polsce i za granicą, dostarczenie społecznościom i władzom narzędzi monitorowania i oceny stanu partycypacji oraz opracowanie i przygotowanie do wdrożenia ogólnokrajowego systemu jej wspierania" (tekst ze strony BIP.decdujmyrazem.pl).

- wiceprzewodniczący rady,
- przewodniczący rady wraz z wszystkimi wice przewodniczącymi rady,
- sołtysi w sprawach sołectwa,
- przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej,
- 1/3; 1/4 lub 1/5 ustawowego składu rady.

W tej ogromnej różnorodności zdarzają się regulacje, które mogą budzić pewne wątpliwości. W jednym z miast prawo inicjatywy uchwałodawczej przysługuje radzie miasta. Jak należałoby to rozumieć? Podjęcie uchwały zwykłą większością głosów przy zachowaniu minimalnego prawem wymaganego quorum, czyli połowy ustawowego składu rady, miałoby stanowić uchwałę będącą rozpoczęciem inicjatywy uchwałodawczej? Wydaje się, że tego typu regulacja jest zbędna, gdyż określa trudne do zaistnienia stany faktyczne.

W kilku przypadkach obowiązują w statutach regulacje dające prawo do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańcom, nie określając jednak w żaden sposób w jakim zakresie i w jakim trybie powinno to nastąpić. Zgodnie z odpowiednimi przepisami samorządowych ustaw ustrojowych, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy/powiatu określa statut gminy/powiatu²⁸⁴. Zwracamy zatem uwagę, że kwestia ta musi być uregulowana w treści statutu, i nie może być delegowana do regulacji w drodze innej uchwały. Mamy bowiem do czynienia z materią statutową, i tylko akt prawa miejscowego jakim jest statut, może te kwestie regulować. Odesłanie do regulacji w tym zakresie do innych uchwał, które nie modyfikują treści statutu jednostki, wydaje się być niezgodne z prawem.

Czym innym jest prawo do inicjowania procesu uchwałodawczego, a czym innym możliwość skutecznego przeprowadzenia głosowania zgodnie z założeniami inicjatorów. Prawo inicjowania uchwał powinno być zarezerwowane wobec każdego radnego, nie wobec jakkolwiek określonej grupy radnych. W jednym przypadku wymagana była liczba aż 9 radnych dla skutecznego rozpoczęcia procesu inicjatywy uchwałodawczej. Naszym zdaniem nie powinno się wprowadzać tego typu ograniczeń. Nie jest bowiem trudno o sytuacje, w której skład polityczny rady spowoduje całkowite ubezwłasnowolnienie radnych opozycyjnych, w zakresie samej nawet możliwości składania wniosków w celu rozpoczęcia inicjatywy uchwałodawczej. Dlatego też, tego typu regulacje dające prawo do skutecznego

²⁸⁴ Regulację o tej treści zawiera art. 22 ust. 1 u.s.g., oraz art. 19 u.s.p.

rozpoczęcia inicjatywy uchwałodawczej powinno być wolne od określania jakichkolwiek wymogów minimalnych gdy chodzi o liczbę radnych.

Jednocześnie pragniemy wyraźnie podkreślić, że takie postrzeganie przez nas tej sprawy nie oznacza, że inicjatywa indywidualnego radnego musi automatycznie stać się przedmiotem obrad rady, bez jakiegokolwiek możliwości ingerencji w inicjowane treści. Regulowane w statucie kwestie procedury uchwałodawczej, przebiegu procesu ustalania ostatecznej treści projektu, który ma być poddany głosowaniu na forum rady, nie pozbawiają prawa do ingerowania w treść projektu. I oczywiście bardzo często się zdarzy, że projekt uchwały złożony przez radnego nie uzyska akceptacji na etapie prac nad nim na poziomie komisji rady. Również ocena formalna projektu może spowodować, że z punktu widzenia kryterium legalności projekt uchwały nie zostanie poddany pod głosowanie. Nie zmienia to jednak faktu, że prawo do inicjatywy uchwałodawczej powinien mieć każdy radny. Jest to bowiem w najczystszej postaci przejaw jego roli jako członka organu stanowiącego, wybranego z woli mieszkańców w swoim okręgu wyborczym. Pozbawianie indywidualnych radnych samostnej inicjatywy uchwałodawczej, może prowadzić do nieuzasadnionego merytorycznie ograniczenia podstawowej formy aktywności radnych, jaka są inicjatywy zmiany lokalnej rzeczywistości, poprzez inicjowanie uchwał w określonych obszarach przez organ stanowiący.

Grupa powiatów ziemskich.

Najczęściej występujące konfiguracje w zakresie prawa inicjatywy uchwałodawczej, były następujące:

- a) 5 radnych, przewodniczący rady, klub radnych, komisja rady, zarząd powiatu.

Tego typu regulacja wystąpiła w 29,41 % wszystkich zbadanych powiatów.

- b) 3 radnych, przewodniczący rady, klub radnych, komisja rady, zarząd powiatu.

Tego typu regulacja wystąpiła w 20,78 % wszystkich zbadanych powiatów.

- c) 5 radnych, przewodniczący rady, klub radnych, komisja rady, zarząd powiatu, starosta.

Tego typu regulacja wystąpiła w 4,70 % wszystkich zbadanych powiatów. W pozostałym zakresie nie zaobserwowaliśmy żadnych odmienności w stosunku do grupy opisanej powyżej.

b) Jak uregulowana jest inicjatywa uchwałodawcza podmiotów zewnętrznych?

Pojęcie podmiotów zewnętrznych odnosimy zatem wobec wszystkich innych aniżeli pochodzący ze składu rady, oraz osoby sprawujące funkcje organów wykonawczych (również zastępcy, i członkowie zarządu). W tym miejscu chcielibyśmy ukazać wynik badań w odniesieniu do wszystkich podmiotów zewnętrznych w tym rozumieniu, wskazanych w statutach jako posiadających prawo inicjatywy uchwałodawczej,

Grupa	Czy uregulowana jest inicjatywa uchwałodawcza podmiotów zewnętrznych ?	
	TAK	NIE
Powiaty ziemskie	7,96%	92,04%
Powiaty grodzkie	59,09 %	40,91%
Gminy miejskie	20,92%	79,08%
CAŁA POLSKA	29,32%	70,67 %

Średnio w całej Polsce we wszystkich trzech zbadanych grupach możliwość wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą przez podmioty zewnętrzne, została przewidziana w ponad 29 % jednostek. Największy odsetek występował wśród powiatów grodzkich, zaś najmniejszy w powiatach ziemskich. Pomimo dość wysokiego średnio procenta jednostek, które przewidziały taką możliwość, absolutna większość przypadków odnosi się do mieszkańców jako potencjalnych inicjatorów podjęcia uchwały przez organ stanowiący. Stąd też trzeba stwierdzić, że mamy do czynienia z bardzo niską różnorodnością podmiotów w tym zakresie. W absolutnej większości, podmiotami spoza rady są mieszkańcy - definiowani jako określonej wielkości grupa, lub też próg procentowy upoważnionych do głosowania (o tym więcej w dalszej części poniżej).

Warto zwrócić uwagę, że kwestia prawa do wszczęcia procedury jest różnie pojmowana. W zbadanych statutach odnaleźliśmy niewielką ilość regulacji, dających prawo wystąpienia z określoną inspiracją wobec podmiotów posiadających inicjatywę uchwałodawczą:

- W Gorlicach z inspiracją podjęcia inicjatywy uchwałodawczej w określonym zakresie, mogą występować min. zarządy osiedli, organizacje społeczne i zawodowe, oraz mieszkańcy²⁸⁵.

285 § 47 ust. 2 statutu miasta Gorlice.

- W Zduńskiej Woli mieszkańcy miasta mają prawo, za pośrednictwem radnego, złożyć pisemny wniosek obywatelski, który zostanie przedstawiony na najbliższej sesji w punkcie – Wnioski obywatelskie²⁸⁶.
- W Sopocie prawo proponowania spraw do rozpatrzenia przez Radę przysługuje min. organizacjom i stronnictwom społeczno-politycznym, stowarzyszeniom, organizacjom zawodowym i innym. Propozycje do porządku obrad sesji winny być wnoszone do Przewodniczącego rady co najmniej na 14 dni przed ustalonym terminem sesji²⁸⁷.
- W Skierniewicach partie i stronnictwa polityczne, organizacje społeczne, zawodowe, spółdzielcze - działające na terenie miasta, a także samorząd mieszkańców osiedla mogą występować z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w określonej sprawie²⁸⁸.
- w Zamościu z inicjatywą wydania aktu mogą wystąpić związki zawodowe w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych²⁸⁹.

Mamy zatem do czynienia z inicjatywą pierwotną wobec samej inicjatywy uchwałodawczej. Regulacje tego typu ocenić można bardzo różnie. Fakt posiadania przez każdy podmiot prawa do zwrócenia się do radnego z wnioskiem o podjęcie określonych działań, nie musi być dodatkowo określony w statucie. Jest to oczywistość, która wynika z istoty sprawowanego mandatu przedstawicielskiego, i roli suwerena lokalnego jakim są mieszkańcy danej jednostki. Wzajemna między nimi interakcja w sposób naturalny wpisane ma prawo do zwrócenia się do radnego z określonym pomysłem, w celu złożenia formalnego wniosku będącego wszczęciem procedury uchwałodawczej. Można jednak na tego typu regulacje spojrzeć z całkiem innej strony. Chęć wyraźnego określenia prawa do inspirowania, nie czyni żadnej szkody. Nie ogranicza niczyjego prawa, ale jedynie formułuje wyraźnie to co i tak każdemu z członków lokalnej społeczności przysługuje. Stąd też, byłoby zbyt daleko idącym stwierdzenie, że tego typu prawo inspirowania nie powinno być określane w treści statutów jednostek. Jeżeli organ stanowiący jako wyłącznie uprawniony do uchwalania statutu, postanowi, że należy tego typu prawo sformułować, to wydaje się to regulacją mieszczącą się w granicach samodzielności organizacyjnej każdej jednostki samorządu

286 § 18 ust. 2 statutu miasta Zduńska Wola.

287 § 5 regulaminu rady miasta Sopot.

288 § 29 statutu miasta Skierniewice.

289 § statutu miasta Zamość.

terytorialnego określonej w art. 169 ust. 4 Konstytucji R.P., zgodnie z którym „Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”.

Jedynie w kilku przypadkach z treści statutów wynikało, że poza członkami rady i samymi mieszkańcami, prawo inicjowania procedury uchwałodawczej posiadają również inne podmioty. W powiecie Chojnickim z inicjatywą podjęcia określonej uchwały może wystąpić Powiatowy Rzecznik Konsumentów²⁹⁰. Projekt uchwały przez niego złożony nie wymaga wyrażenia opinii przez zarząd powiatu. Podobna sytuacja występuje w powiecie Leszczyńskim.

c) Jaka jest minimalna liczba mieszkańców dla inicjatywy uchwałodawczej?

W tym zakresie wystąpiły dwie grupy regulacji:

Grupa pierwsza: określenie procentowe lub ułamkowe liczby mieszkańców odnośzone do liczby uprawnionych do głosowania, którzy muszą się podpisać pod wnioskiem, by skutecznie wszcząć procedurę uchwałodawczą.

Sytuacja taka wystąpiła tylko w kilku przypadkach.

- w mieście Ełk inicjatywę uchwałodawczą posiada grupa osób stanowiąca co najmniej 1% mieszkańców miasta Ełku posiadających czynne prawo wyborcze obliczona na dzień 31 grudnia roku ubiegłego. Prezydent miasta jest zobowiązany, niezależnie od tego, który z uprawnionych podmiotów wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą, przygotować projekt uchwały i przekazać go Przewodniczącemu rady miasta²⁹¹.
- W powiecie głogowskim 1% z inicjatywą podjęcia określonej uchwały może wystąpić 1% uprawnionych na dzień wyborów do głosowania. Wyborcy mogą wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą jeżeli pod wnioskiem podpisze się 1% uprawnionych na dzień głosowania do wyborów, podając swoje imię, nazwisko adres stałego zamieszkania oraz PESEL²⁹².
- w powiecie kozienickim z inicjatywą podjęcia określonej uchwały mogą wystąpić mieszkańcy powiatu, jeżeli jest to poparte listą za-

290 § 26 statutu powiatu Chojnickiego.

291 § 42 statutu miasta Ełk.

292 § 34 statutu powiatu głogowskiego.

wierającą podpisy 3% uprawnionych do głosowania mieszkańców powiatu z podaniem ich imienia, nazwiska, numer PESEL i adresu zamieszkania²⁹³.

- W mieście Łuków inicjatywę uchwałodawczą posiada również grupa 10% mieszkańców wpisanych do rejestru wyborców miasta Łuków wg stanu z 31 grudnia roku poprzedzającego inicjatywę uchwałodawczą²⁹⁴.

Grupa druga: określenie minimalnej liczby mieszkańców, która musi złożyć swój podpis w celu wszczęcia formalnej procedury uchwałodawczej. Ta grupa jest najliczniejsza. Każda jednostka w różny sposób ukształtowała tą kwestię, i pozostaje to w zakresie jej samodzielności organizacyjnej.

Postanowiliśmy zbadać w jakim zakresie poszczególne jednostki określiły minimalny próg dla mieszkańców chcących poprzeć inicjatywę uchwałodawczą. Wskazaną w statucie minimalną liczbę podpisów odnieśliśmy do liczby mieszkańców²⁹⁵. Indeks wynikły z tego działania określiliśmy jako: indeks **Wskaźnika Inicjatywy Uchwałodawczej Mieszkańców**, w skrócie **WIUM**. Przykładowo, jeżeli dane miasto liczy 50.000 mieszkańców, a minimalna liczba wskazana to 5000, zatem indeks wynosi 10,00. ($50000/5000=10$). Im wyższa wartość indeksu WIUM, tym bardziej dana jednostka liberalnie podchodzi do kwestii minimalnej liczby mieszkańców jaka musi się podpisać pod listą popierającą inicjatywę uchwałodawczą. Im wyższy WIUM, tym łatwiej jest mieszkańcom zebrać określoną minimalną liczbę podpisów dla uruchomienia inicjatywy uchwałodawczej.

Średni ogólnopolski indeks WIUM we wszystkich trzech grupach **wynosi 260,41**. W grupie powiatów ziemskich średni indeks WIUM wynosi 265,47, w grupie powiatów grodzkich średni indeks WIUM wynosi 291,87, w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi średni indeks WIUM wynosi 223,91.

293 § 48 ust. 1 pkt 6 i ust. 5 statutu powiatu Kozińskiego.

294 § 51 ust. 1a statutu miasta Łuków. Zmiana wprowadzona uchwałą rady miasta Łuków z dnia 2 lipca 2008 r. Nr XX/122/2008.

295 Jest to liczba jaką uzyskaliśmy ze źródeł ogólnodostępnych w trakcie tworzenia mapy interaktywnej na stronie BIP.jawnosc.samorządu.pl. Liczba mieszkańców w każdej z jednostek – stan na 31 grudnia 2013 r.

GRUPA	indeks WIUM odnoszony do liczny mieszkańców
Powiaty grodzkie	291,87
Powiaty ziemskie	265,47
miasta nie będące powiatami grodzkimi	223,91
Średnia OGÓLNOPOLSKA	260,41

Poniższe tabele ukazują jak kształtuje się indeks WIUM w poszczególnych trzech grupach.

Indeks WIUM powiaty grodzkie.

Województwo	Miasto – powiat grodzki	Liczba minimalna mieszkańców	Liczba mieszkańców	indeks WIUM
warmińsko - mazurskie	Olsztyn	150	174675	1164,50
kujawsko - pomorskie	Włocławek	100	114405	1144,05
Śląskie	Katowice	500	304362	608,72
Wielkopolskie	Kalisz	200	103997	519,98
Dolnośląskie	Legnica	200	101992	509,96
Pomorskie	Gdynia	500	247799	495,59
Łódzkie	Skierniewice	100	48607	486,07
Podkarpackie	Tarnobrzeg	100	48558	485,58
Śląskie	Zabrze	400	179452	448,63
Zachodniopomorskie	Świnoujście	100	41516	415,16
Dolnośląskie	Wałbrzych	300	119955	399,85
Podkarpackie	Rzeszów	500	184493	368,98
kujawsko - pomorskie	Bydgoszcz	1000	359428	359,42
Lubelskie	Lublin	1000	343598	343,59
Lubuskie	Zielona Góra	400	119182	297,95
Opolskie	Opole	500	121576	243,15
Pomorskie	Słupsk	400	93936	234,84
Śląskie	Częstochowa	1000	232318	232,31
Pomorskie	Gdańsk	2000	461531	230,76
Podkarpackie	Przemyśl	300	64276	214,25
Śląskie	Dąbrowa Górnicza	600	124701	207,83
Pomorskie	Sopot	200	38217	191,08

Śląskie	Mysłowice	400	75305	188,26
Dolnośląskie	Jelenia Góra	500	83097	166,19
Podlaskie	Białystok	2000	295223	147,61
Śląskie	Żory	500	62052	124,10
Łódzkie	Łódź	6000	709757	118,29
Mazowieckie	Warszawa	15000	1729119	115,27
Wielkopolskie	Poznań	5000	547161	109,43
Zachodniopomorskie	Koszalin	1000	109183	109,18
Świętokrzyskie	Kielce	2000	200938	100,46
Podlaskie	Suwałki	700	69404	99,14
Podkarpackie	Krosno	500	47471	94,94
Śląskie	Gliwice	2000	185196	92,59
Śląskie	Jastrzębie-Zdrój	1000	91723	91,72
Lubelskie	Chełm	750	65481	87,30
Łódzkie	Piotrków Trybunalski	1000	75903	75,90
Mazowieckie	Płock	3000	122815	40,93
kujawsko - pomorskie	Grudziądz	5000	97676	19,53

W grupie powiatów grodzkich najwyższy indeks WIUM występuje w Olsztynie i wynosi 1164,50. Wynika to w fakt, że zgodnie z regulaminem rady miasta Olsztyna²⁹⁶, prawo inicjatywy uchwałodawczej posiada liczba mieszkańców określona na bardzo niskim poziomie - co najmniej 150 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze. Drugi w kolejności najwyższy indeks występuje we Włocławku²⁹⁷ - 1144, oraz w Katowicach - 608²⁹⁸. W tych trzech miastach zatem obowiązujące przepisy aktów prawa miejscowego w sposób najbardziej liberalny określiły minimalny próg wobec mieszkańców chcących skorzystać z prawa inicjatywy uchwałodawczej.

296 § 45 ust. 1 punkt 5) regulaminu rady miasta Olsztyn stanowiący załącznik nr 7 do Statutu miasta Olsztyna, przyjętego uchwałą Nr VIII/65/11 rady miasta Olsztyna z dnia 29 marca 2011 roku w sprawie uchwalenia Statutu miasta Olsztyn.

297 Zob. § 72 § 72 ust. 1 statutu miasta Włocławek: Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje: 5) grupie co najmniej 100 mieszkańców miasta Włocławek posiadających bierne prawo wyborcze na podstawie ustawy Kodeks Wyborczy.

298 § 21 regulaminu rady miasta Katowice stanowiącej zał. Nr 3 do statutu miasta Katowice: inicjatywa uchwałodawcza przysługuje grupie co najmniej 500 osób posiadających czynne prawo wyborcze do organów miasta, na zasadach i w trybie określonych przez Radę.

W grupie powiatów grodzkich najniższy indeks WIUM wystąpił w Grudziądzu²⁹⁹ i wyniósł 19,53. Wynika to z faktu, iż zgodnie ze statutem inicjatywę uchwałodawczą ma min. grupa co najmniej 5000 mieszkańców miasta posiadających prawo wybierania do rady. Biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców nieco ponad 97.000, bardzo wysoko został postawiony próg minimalny, gdyż w tym przypadku 5000 podpisów stanowi 5,11% mieszkańców miasta. Jeżeli natomiast by odnieść liczbę 5000 do liczby uprawnionych (75.690³⁰⁰) do głosowania, to procent ten stanowi 6,60 %. Biorąc pod uwagę natomiast frekwencję wyborczą w wyborach samorządowych z 2014 r. (46,44 %), odnosząc liczbę 5.000 do liczby uczestniczących w głosowaniu czyli 35150 (46,44% z 75.690), stanowi to aż 14,22 %. Wydaje się więc, że aż tak wysokie postawienie progu dla możliwości wszczęcia przez mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej jest zawyżone. Drugi w kolejności najniższy indeks WIUM występuje w Płocku – 40,93³⁰¹, oraz w Piotrkowie Trybunalskim – 75,90³⁰².

299 § 25 statutu gminy- miasto Grudziądz z dnia 28 listopada 2012 r., NR XXIX/127/12.

300 Dane ze strony PKW BIP.pkw.gov.pl wedle stany na dzień wyborów do Parlamentu europejskiego w maju 2014 r.

301 Zgodnie z § 23 statutu miasta Płock inicjatywa uchwałodawcza przysługuje mieszkańcom miasta (projekt obywatelski) w liczbie 3.000 osób, którym przysługuje czynne prawo wyborcze do rady.

302 § 31 regulaminu rady miasta Piotrków Trybunalski stanowiący zał. Nr 1 do statutu miasta stanowi: Z inicjatywą podjęcia uchwały rady może wystąpić jako projektodawca grupa co najmniej 1000 mieszkańców, posiadających czynne prawo wyborcze do rady i wpisanych do rejestru wyborców.

Indeks WIUM powiaty ziemskie

Województwo	Miasto siedziba powiatu – nazwa powiatu	Minimalna liczba mieszkańców	Liczba mieszkańców	indeks WIUM
Małopolskie	bocheński - Bochnia	100	103357	1033,57
Wielkopolskie	poznański - Poznań	500	344752	689,50
Pomorskie	kwidzyński - Kwidzyń	200	83716	418,58
Łódzkie	pabianicki - Pabianice	300	119757	399,19
Dolnośląskie	dzierżoniowski - Dzierżonów	300	105520	351,73
Wielkopolskie	wągrowiecki - Wągrowiec	200	67460	337,30
Mazowieckie	piaseczyński - Piaseczno	500	166189	332,37
Podkarpackie	łańcucki - Łańcut	250	78359	313,43
Zachodniopomorskie	wałecki - Wałcz	200	54280	271,40
Lubelskie	puławski - Puławy	500	117167	234,33
Zachodniopomorskie	stargardzki - Stargard Szczeciński	500	120723	241,44
kujawsko - pomorskie	sępoleński - Sępólno Krajeńskie	200	40843	204,21
Pomorskie	słupski - Słupsk	500	97341	194,68
Dolnośląskie	zgorzelecki - Zgorzelec	500	94007	188,01
kujawsko - pomorskie	aleksandrowski - Aleksandrów Kujawski	300	56199	187,33
Mazowieckie	ciechanowski - Ciechanów	500	91385	182,77
Zachodniopomorskie	policki - Police	400	74483	186,20
Mazowieckie	ostrotecki - Ostrołęka	500	87623	175,24
warmińsko - mazurskie	ełcki - Ełk	500	84600	169,20
Wielkopolskie	grodziski - Grodzisk Wielkopolski	300	50971	169,90
Małopolskie	wielicki - Wieliczka	1000	118553	118,55
Lubuskie	żarski - Żary	1000	99762	99,76
Lubelskie	łukowski - Łuków	2000	108075	54,03
Mazowieckie	żuromiński - Żuromin	800	40404	50,50
Zachodniopomorskie	myśliborski - Myślibórz	2000	66972	33,48

W grupie powiatów ziemskich najwyższy indeks WIUM występuje w powiecie Bocheńskim wynosi 1033. Wynika to w fakt, że zgodnie ze

statutem powiatu Bocheńskiego³⁰³, mieszkańcy powiatu mogą wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą do rady powiatu w sprawach istotnych dla wspólnoty samorządowej, dotyczących wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym należących do właściwości rady. Wniosek o podjęcie uchwały należy złożyć do starostwa powiatowego wraz ze wskazaniem osób upoważnionych do kontaktów w imieniu inicjatorów, listą osób popierających inicjatywę, w liczbie nie mniejszej niż 100, stale zamieszkałych na terenie powiatu. Lista ma zawierać: imię i nazwisko, adres, nr PESEL i podpis. Drugi w kolejności najwyższy indeks występuje we powiecie poznańskim - 689,50, oraz w powiecie kwidzyńskim – 418,58³⁰⁴. W tych trzech powiatach obowiązujące przepisy aktów prawa miejscowego w sposób najbardziej liberalny określiły minimalny próg wobec mieszkańców chcących skorzystać z prawa inicjatywy uchwałodawczej.

W grupie powiatów ziemskich najniższy indeks WIUM wystąpił w powiecie Myśliborskim i wyniósł 33,48. Wynika to z faktu, iż zgodnie ze statutem³⁰⁵ inicjatywę uchwałodawczą ma min. grupa co najmniej 2000 mieszkańców miasta posiadających prawo wybierania do rady. Biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców prawie 67.000, próg minimalny postawiony, został na poziomie 2,98 % mieszkańców miasta. Jeżeli natomiast by odnieść liczbę 2000 do liczby uprawnionych (53.541³⁰⁶) do głosowania, to procent ten stanowi 3,73 %. Drugi w kolejności najniższy indeks WIUM występuje w powiecie żuromińskim - 50,50³⁰⁷, oraz w powiecie łukowskim – 54,03³⁰⁸.

303 § 25a statutu powiatu Bocheńskiego, zał. Do obwieszczenia rady powiatu w Bochni z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu powiatu Bocheńskiego.

304 § 29 statutu powiatu kwidzyńskiego stanowiący załącznik do uchwały X/70/2011 rady powiatu Kwidzyńskiego z dnia 29 sierpnia 2011 r. stanowi, iż „z inicjatywa podjęcia określonej uchwały może wystąpić co najmniej 200 mieszkańców powiatu mających czynne prawo wyborcze”.

305 § 36 ust. 1 statutu powiatu Myśliborskiego – uchwała Nr XLIV /398/2014 rady powiatu Myśliborskiego z dnia 30 stycznia 2014 r.

306 Dane ze strony PKW BIP.pkw.gov.pl - stan na dzień wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r.

307 Zgodnie z § 42 statutu powiatu Żuromińskiego z inicjatywą podjęcia określonej uchwały może wystąpić co najmniej 800 mieszkańców powiatu wpisanych do rejestru wyborców chyba, że przepisy prawa stanowią inaczej (tekst jednolity statutu określony uchwałą Nr XXIV/216/13 z dnia 31 stycznia 2013 roku).

308 § 40 statutu powiatu Łukowskiego stanowi, iż „inicjatywą podjęcia uchwały przez Radę może wystąpić grupa co najmniej dwóch tysięcy mieszkańców, stale zamieszkałych na terenie powiatu łukowskiego, posiadająca czynne prawo wyborcze (...)”.

indeks WIUM miasta nie będące powiatami grodzkimi

Województwo	Miasto	Liczba mieszkańców	Minimalna liczba mieszkańców	indeks WIUM
łódzkie	Tomaszów Mazowiecki	65818	50	1316,36
podkarpackie	Kędzierzyn-Koźle	61617	50	1232,34
lubelskie	Kraśnik	35642	50	712,84
zachodniopomorskie	Stargard Szczeciński	69966	100	699,66
dolnośląskie	Dzierżoniów	34952	50	699,04
wielkopolskie	Gniezno	70129	200	350,64
dolnośląskie	Bielawa	31699	100	316,99
dolnośląskie	Świdnica	60213	200	301,06
lubuskie	Włodawa	13798	50	275,96
dolnośląskie	Świebodzice	23292	100	232,92
pomorskie	Lębork	34525	150	230,16
podlaskie	Hajnówka	22091	100	220,91
łódzkie	Ozorków	20407	100	204,07
lubelskie	Krasnystaw	19690	100	196,90
wielkopolskie	Chodzież	19525	100	195,25
wielkopolskie	Puszczykowo	9756	50	195,12
wielkopolskie	Turek	28843	150	192,28
lubuskie	Gubin	17036	100	170,36
śląskie	Lędziny	16665	100	166,65
kujawsko - pomorskie	Chełmża	15138	100	151,38
łódzkie	Głowno	14654	100	146,54
zachodniopomorskie	Świdwin	15725	120	131,04
mazowieckie	Sierpc	18378	150	122,52
śląskie	Cieszyn	36119	300	120,39
kujawsko - pomorskie	Radziejów	5787	50	115,74
podlaskie	Grajewo	22375	200	111,87
dolnośląskie	Boguszów-Gorce	16590	150	110,60
warmińsko - mazurskie	Ełk	59790	597,90	100
podkarpackie	Łańcut	18143	200	90,71
wielkopolskie	Wągrowiec	25313	300	84,37

kujawsko - pomorskie	Inowrocław	75517	1000	75,51
mazowieckie	Józefów	20132	300	67,10
małopolskie	Nowy Targ	33118	500	66,23
pomorskie	Ustka	16379	250	65,51
dolnośląskie	Duszniki-Zdrój	5029	80	62,86
małopolskie	Grybów	6261	100	62,61
łódzkie	Bełchatów	59025	1000	59,02
lubelskie	Radzyń Podlaski	17551	300	58,50
dolnośląskie	Zgorzelec	32332	600	53,88
śląskie	Zawiercie	51668	1000	51,66
dolnośląskie	Karpacz	5026	100	50,26
śląskie	Wodzisław Śląski	49238	1000	49,23
pomorskie	Łeba	3889	80	48,61
podkarpackie	Dębica	47180	1000	47,18
lubelskie	Lubartów	22654	500	45,30
mazowieckie	Gostynin	19412	500	38,82
śląskie	Orzesze	19304	500	38,60
dolnośląskie	Jedlina-Zdrój	5082	150	33,88
śląskie	Wojkowice	9172	350	26,20
lubelskie	Łuków	30827	3083 ²	10

W grupie gmin miejskich nie będących powiatami grodzkimi, najwyższy indeks WIUM występuje w Tomaszowie Mazowieckim i wynosi 1316. Wynika to w fakcie, że zgodnie ze statutem, grupa 50 mieszkańców powiatu może wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą do Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego³⁰⁹. Inicjatywa uchwałodawcza winna być zgłoszona na piśmie. Drugi w kolejności najwyższy indeks występuje w Kędzierzynie - Koźlu – 1232³¹⁰, oraz w Kraśniku – 712³¹¹. W tych trzech miastach obowiązujące

309 § 37 statutu Tomaszowa Mazowieckiego – uchwała Nr XXXVI/324/2013 rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 27 marca 2013 r. .

310 § 42 statutu gminy Kędzierzyn-Koźle stanowi, iż inicjatywa uchwałodawcza przysługuje radnemu, grupie radnych, klubom radnych, komisjom rady i Prezydentowi miasta, a także grupie co najmniej 50 mieszkańców Gminy posiadających czynne prawo wyboru do rady miasta Kędzierzyn-Koźle (...).

311 § 19 statutu Kraśnika - uchwała rady miasta Kraśnik z dnia 29 listopada 2012 r. Nr XXVIII/176/2012 w sprawie uchwalenia Statutu miasta Kraśnik stanowi, iż „Inicjatywę uchwałodawczą posiada każdy mieszkaniec Kraśnika posiadający czynne prawo wyborcze, którego wniosek poparło co najmniej 50-ciu innych mieszkańców Kraśnika posiadających czynne prawo wyborcze, w sprawach w których inicjatywa uchwałodawcza nie została zastrzeżona do wyłącznej kompetencji rady lub Burmistrza miasta.”

przepisy aktów prawa miejscowego w sposób najbardziej liberalny określiły minimalny próg wobec mieszkańców chcących skorzystać z prawa inicjatywy uchwałodawczej.

W grupie gmin miejskich nie będących powiatami grodzkimi najniższy indeks WIUM wystąpił w Łukowie i wyniósł aż 3083. Wynika to z faktu, iż zgodnie ze statutem inicjatywę uchwałodawczą posiada grupa 10% mieszkańców wpisanych do rejestru wyborców miasta Łuków wg stanu z 31 grudnia roku poprzedzającego inicjatywę uchwałodawczą³¹².

Drugi w kolejności najniższy indeks WIUM występuje w Wojkowicach – 26,20³¹³, oraz w Jedlinie - Zdrój – 33,88³¹⁴.

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia.

- Regulowanie zasad inicjatywy uchwałodawczej jest materią statutową, i tylko akt prawa miejscowego jakim jest statut jednostki samorządu terytorialnego, może te kwestie regulować. Niewłaściwym jest sytuacja, w której nadaje się określone podmiotowi prawo do inicjatywy uchwałodawczej, w dalszej części przekazując prawo do regulacji szczegółowych tej kwestii, odrębnej uchwale organu stanowiącego. Tylko uchwała organu stanowiącego dokonująca zmian w statucie, może być nośnikiem zmian w zakresie inicjatywy uchwałodawczej.
- Prawo inicjatywy uchwałodawczej powinien mieć odrębnie każdy indywidualny radny, gdyż stanowi to podstawowy element jego uprawnień jako członka organu stanowiącego.
- Zagwarantowanie prawa inicjatywy uchwałodawczej każdemu indywidualnemu radnemu daje prawo do rozszerzenia tego prawa wobec innych struktur współtworzonych przez radnych, typu klubu, koła, prezydium itd.
- Rozszerzenie prawa do inicjatywy uchwałodawczej na podmioty spoza struktur ustrojowych organów samorządowych danego

312 § 51 ust. 1a statutu Łukowa – uchwała rady miasta Łuków Nr XX/122/2008 z dnia 2 lipca 2008 r.

313 Zgodnie z § 21 statutu gminy miasta Wojkowice prawo zgłaszania wniosku o podjęcie uchwały przysługuje grupie co najmniej 350 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze. (tekst jednolity statutu określony uchwałą z dnia 24 czerwca 2013 roku).

314 § 42 statutu miasta Jedlina-Zdrój stanowi, iż mieszkańcy Jedliny-Zdroju mogą składać do rady wnioski o podjęcie uchwały wg następujących zasad: 1) wniosek o podjęcie uchwały musi zawierać uzasadnienie i być podpisany przez mieszkańców w liczbie co najmniej 150 osób mających czynne prawa wyborcze, z podaniem adresu zamieszkania i numeru PESEL (...) – uchwała rady miasta Jedlina-Zdrój z dnia 26 października 2006 r., Nr XLIII/230/06.

szczebla (rada i organ wykonawczy), nie wyklucza objęcia tym prawem również innych organów władzy publicznej. Regulacja ta nie może jednak ingerować w sferę wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej zastrzeżonej na rzecz organu stanowiącego i wykonawczego.

- Statuty powinny przewidywać prawo do inicjatywy uchwałodawczej również wobec mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.
- Jeśli statut wskazuje minimalną liczbę mieszkańców dla wszczęcia inicjatywy uchwałodawczej, zawsze odnosić się to powinno do osób posiadających czynne prawo wyborcze wedle stanu na ściśle określony dzień.
- Najważniejszym jest określenie progu procentowego osób uprawnionych do głosowania, które muszą się podpisać pod wnioskiem o uruchomienie inicjatywy uchwałodawczej. Jako najbardziej przejrzysty wydaje się być powiązanie procentu osób uprawnionych, również z poziomem frekwencji w poprzednich wyborach samorządowych. Wskaźnik WIUM byłby zatem podwójnie określony: powiązany z frekwencją z poprzednich wyborów, ale jednocześnie byłby stałą zmienną odnoszoną do aktualnej liczby mieszkańców uprawnionych do głosowania³¹⁵.

11. Identyfikacja głosujących

W tym miejscu postanowiliśmy zbadać kwestię, jak statuty traktują możliwość zapoznania się z dokładnymi wynikami głosowań w radzie. Docelowo oczekiwanym rozwiązaniem jest możliwość poznania w protokole dokładnych wyników głosowania wszystkich członków rady w głosowaniach, które były przeprowadzone w trybie jawnym. W obowiązującym ustawodawstwie brak jest w tym zakresie szczegółowych regulacji. Zarówno ustawy ustrojowe samorządowe, jak i u.d.i.p. nie regulują kwestii identyfikacji głosowań w tym zakresie. Ustawy ustrojowe samorządowe w sposób jednolity stanowią, iż uchwały organu stanowiącego zapadają zwykłą

315 Sytuacja taka ma miejsce przy referendum w sprawie odwołania organu. Zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r. (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 706): „Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”. Przykładowo: uprawnionych do głosowania 56.056 osób, frekwencja wyniosła w wyborach ostatnich 37%, co daje 20740 osób uczestniczących w wyborach. Do tej liczby można by zatem odnosić określony procent wymaganego poparcia np.: 2% co daje: 414 podpisów.

większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Regulacja we wszystkich trzech strukturach samorządowych jest w tym zakresie jednorodząca. Sama ustawa o dostępie do informacji publicznej kwestii tej w żadnym stopniu nie reguluje. Kwestia ta pozostaje zatem w domenie regulacji statutowej, i jako taka dość często jest uszczegółowiona w treści statutu jednostki samorządu terytorialnego.

W tym miejscu warto przytoczyć wyniki badań, które wynikają z udzielonych odpowiedzi przez wszystkie jednostki poddane badaniu. W prowadzonym badaniu zadaliśmy wszystkim jednostkom pytanie: „Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie w trakcie obrad organu stanowiącego (rady miasta/ rady powiatu)?” Możliwość głosowania z wykorzystaniem systemu elektronicznego umożliwiającego radnym głosowanie elektroniczne wykorzystuje tylko 17% z przebadanych 619 jednostek samorządu terytorialnego. Głosowanie elektroniczne wykorzystywane jest najczęściej w jednostkach samorządu terytorialnego położonych w województwach: śląskim (33,3% - 22 z 66), zachodniopomorskim (27,6% - 8 z 29), pomorskim (20,0% - 8 z 40). Najrzadziej w województwach: świętokrzyskim (5,6% - 1 z 18) i podlaskim (7,4% - 2 z 27). Głosowanie w ten sposób stosują głównie miasta na prawach powiatu.

Wyniki badań ogólnopolskich.

	Czy statut przewiduje identyfikację głosujących radnych ?	
	TAK	NIE
Powiaty ziemskie	2,86%	97,14%
Powiaty grodzkie	30,30%	69,70%
Gminy miejskie	2,51%	97,49%
CAŁA POLSKA	11,89%	88,11%

W zbadanych statutach spotkaliśmy kilka rodzajów regulacji, które sugerujemy poddać rozważeniu, dla dokonania ewentualnej korekty we własnych regulacjach, jeśli organ stanowiący uzna wprowadzenie określonych zmian za właściwe i oczekiwane.

Radny powinien mieć prawo zażądania ujawnienia w protokole jak głosował w danej sprawie.

Nawet jeżeli statut nie przewiduje imiennych głosowań jako zasady, co jak wiadomo zdarza się niezwykle rzadko, statut powinien przewidywać możliwość ujawnienia w protokole na wniosek radnego, jakie zajął on stanowisko w danej sprawie. Przykładowo:

- w powiecie Wieruszowskim § 35 ust. 3 pkt. 10 statut wprost określa taką możliwość: „każdy radny ma prawo zażądać, przed danym głosowaniem, aby w protokole ujęto, jak głosował - nie dotyczy to głosowania tajnego”³¹⁶.
- Podobna sytuacja ma miejsce w Cieszynie : „Wyniki głosowania jawnego odnotowuje się w protokole z sesji. Na życzenie radnego zaznacza się w protokole, w jaki sposób ,głosował”³¹⁷.

a) Wszystkie głosowania poza tajnymi, powinny mieć charakter imienny.

Zdajemy sobie sprawę, że postulat ten jest daleko idący, i bez zmiany ustawowej w tym zakresie trudno oczekiwać, by nagle gwałtownie wzrosła liczba jednostek stosujących ta zasadę. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę, że postulat ten wcale nie jest odosobniony. Kilka lat temu Prezydent R.P. przygotował projekt zmian w ustawach ustrojowych, które po szerokiej konsultacji społecznej miały stać się przedmiotem obrad Parlamentu. W proponowanych przez Prezydenta R.P. zmianach znalazła się również kwestia dotycząca sposobu głosowania w organie stanowiącym. Według proponowanej wersji zmiany, art. 14 ust. 1 u.s.g. otrzymałby brzmienie: „Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym, chyba że ustawa stanowi inaczej”³¹⁸. Poza tym obecnie jedna z organizacji pozarządowych rozpoczęła działania mające na celu zebranie 100.000 podpisów pod obywatelskim projektem zmian w ustawach, które generalnie służyć mają poprawieniu funkcjonowania zasady jawności życia publicznego. Jedna z proponowanych zmian idzie również w kierunku, wprowadzenia obo-

316 § 35 ust. 3 pkt. 10 uchwała nr VIII/40/11 rady powiatu Wieruszowskiego z dnia 30 czerwca 2011r. w sprawie statutu powiatu wieruszowskiego.

317 § 25 ust. 4 statutu powiatu cieszyńskiego (uchwała nr XIII/95/11 rady powiatu Cieszyńskiego z dnia 27 września 2011 r.).

318 <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzie/> data wejścia 11 luty 2015 r.

wiązkowych głosowań imiennych rady gminy i powiatu oraz sejmiku województwa; oraz wprowadzenia obowiązku publikowania w formacie możliwym do odczytu maszynowego, w Biuletynie Informacji Publicznej, danych o imiennych głosowaniach radnych (gmina, powiat, województwo), w formie możliwej do odczytu maszynowego³¹⁹.

W niektórych miastach mamy do czynienia z już obowiązującymi regulacjami wedle których wszystkie głosowania poza tymi, które są tajne z mocy ustawy, mają charakter głosowań imiennych.

- W Karpaczu „uchwały rady podejmowane są w głosowaniu jawnym imiennym, chyba że przepisy ustaw stanowią inaczej”³²⁰.
- W Łukowie formą głosowania jawnego jest głosowanie imienne³²¹.
- W powiecie poznańskim „Jeżeli przepisy nie stanowią inaczej radni głosują jawnie w sposób imienny, stosując elektroniczny system głosowania”. Jednocześnie w powiecie poznańskim: „Wydruk głosowania jawnego, imiennego stanowi załącznik do protokołu z sesji”³²².
- W powiecie pabianickim „Głosowanie jawne imienne przeprowadza się w każdym przypadku głosowania przyjęcia lub odrzucenia ostatecznej treści (po przyjęciu lub odrzuceniu wszystkich poprawek) pełnego tekstu uchwały przygotowanej w formie pisemnej”³²³.
- W Siemianowicach Śląskich „głosowanie jawne ma charakter imienny. Jednocześnie gdy głosowanie przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów nie jest możliwe, rada może odstąpić od zasady imienności głosowania”³²⁴.
- W Rybniku „Jawne głosowanie ma charakter imienny. W głosowaniu jawnym radni głosują przez podniesienie ręki oraz przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów”³²⁵.
- W Jastrzębiu Zdroju „jawne głosowanie ma charakter imienny. W głosowaniu jawnym radni głosują przez podniesienie ręki

319 http://www.siecobywatelska.pl/1,473,zloz_podpis_pod_obywatelskimi_postulatami_zmian_w_prawie_samorzadowym.html data wejścia 11 luty 2015.

320 § 53 ust. 1 statutu miasta Karpacz, uchwała nr XLI/253/05 z dnia 17 marca 2005 r.

321 § 58 ust. 1 statutu miasta Łuków, zał. do uchwały Nr IX/68/2003 z dnia 31 lipca 2003 r.

322 § 27 ust. 1 i 4 statutu powiatu poznańskiego. Uchwała Nr XXXVI/IV/2014 rady powiatu w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Statutu powiatu Poznańskiego.

323 § 91a ust. 1 statutu powiatu Pabianickiego. Zał. do uchwały Nr XXV/62/03 z dnia 19 września 2003 r.

324 § 67 statutu miasta na prawach powiatu Siemianowice Śląskie, uchwała Nr 37/2011 z dnia 24 lutego 2011 r.

325 § 23 statutu miasta Rybnika, obwieszczenie rady miasta Rybnika z dnia 26 czerwca 2013 r., w/s ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w/ uchwalenia statutu miasta Rybnika.

i naciśnięciu przycisku oraz przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów³²⁶.

b) Każdy radny powinien mieć prawo zgłoszenia wniosku o głosowanie imienne.

Nawet jeżeli dana jednostka nie decyduje się na wprowadzenie zmian o których mowa w punkcie powyżej, czyli wprowadzenia generalnej zasady, że głosowania jawne są imienne, powinno się wprowadzić w katalogu wniosków formalnych, również możliwość żądania by konkretne głosowanie odbyło się w sposób imienny. Prawo do zgłoszenia wniosku w tym zakresie powinien mieć każdy członek organu stanowiącego.

W momencie pojawienia się tego typu wniosku istnieją trzy możliwe rozwiązania:

- organ stanowiący podejmuje w tym zakresie uchwałę, zwykłą większością głosów. Tym samym to rada decyduje czy zgadza się na wprowadzenie głosowania imiennego. Sytuacja taka ma miejsce np. w powiecie sztumskim: „Rada na zaakceptowany w głosowaniu wniosek radnego może zarządzić głosowanie jawne³²⁷, oraz w mieście Puszczykowo: „Rada na wniosek radnego może zwykłą większością głosów postanowić o przeprowadzeniu głosowania imiennego³²⁸. Podobna sytuacja występuje w mieście Kościan, gdzie w innych sprawach niż zbycie majątku stanowiącego własność gminy, oraz zaciąganie pożyczek i kredytów, głosowanie imienne stosuje się na wniosek radnego przyjęty przez radę w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów³²⁹.
- przewodniczący po pojawieniu się wniosku zapytuje radnych, czy ktoś jest przeciw. Jeżeli nie pojawiają się głosy przeciw, uznaje się wniosek radnego za przyjęty, i w głosowaniu którego wniosek dotyczył, radni głosują w sposób imienny.
- W razie poparcia wniosku przez określoną minimalnie w statucie liczbę radnych, nie przeprowadza się w tym zakresie głosowania, gdyż złożenie wniosku przez wymaganą liczbę radnych, samo w sobie powoduje obowiązek głosowania w trybie głosowania imiennego.

326 § 30 statutu miasta Jastrzębie-Zdrój, zał. Nr 1 do uchwały Nr V.43.2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r.

327 § 35 statutu powiatu sztumskiego, zał. Nr 1 do uchwały Nr XII/54/2003 z dnia 23 sierpnia 2003 r.

328 § 20 statutu miasta Puszczykowo.

329 § 52 statutu Gminy Miejskiej Kościan.

Naszym zdaniem rozwiązanie drugie jest najwłaściwsze. Z jednej strony zapewnia się każdemu radnemu prawo do zgłoszenia inicjatywy, z pewnym z góry założeniem, że organ stanowiący wobec braku sprzeciwu, milcząco wyraża zgodę w tym zakresie. Z drugiej strony wyrażenie sprzeciwu wobec złożonej przez radnego propozycji, wymaga indywidualnego wyrażenia swojej woli przez konkretnego radnego, i w razie potrzeby odpowiedniej argumentacji swojego sprzeciwu. Oba te elementy pozwalają na prowadzenie dyskusji w tym zakresie w sposób jawny i w pełni zindywidualizowany, gdy chodzi o przedstawianą przez konkretnych radnych wolę odstąpienia od imiennego sposobu głosowania.

Przykładowo:

- W powiecie parczewskim „na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady przyjęty bezwzględną większością głosów, rada może wprowadzić głosowanie imienne z wyłączeniem spraw, w których ustawa wymaga głosowania tajnego”³³⁰.
- W powiecie słupeckim „Głosowanie jawne imienne odbywa się na wniosek co najmniej 9 radnych zgłoszony na piśmie przewodniczącemu rady”³³¹.
- W powiecie miłkowskim „na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady może być przeprowadzone głosowanie jawne imienne”³³².
- W powiecie włoszczowskim „głosowanie imienne przeprowadza się na wniosek Przewodniczącego rady lub na wniosek co najmniej 5 radnych”³³³.
- Podobnie w mieście Sulmierzyce na wniosek co najmniej 5 radnych przewodniczący zarządza głosowanie imienne³³⁴.
- W powiecie obornickim „w sytuacjach, w których dopuszczalne jest głosowanie jawne, można je przeprowadzić również w formie imiennej na wniosek co najmniej 4 radnych”³³⁵.
- W Łławie „rada przeprowadza głosowanie jawne imienne na wniosek co najmniej 7 radnych”³³⁶.

330 § 21 ust. 4 statutu powiatu parczewskiego, zał. Do uchwały Nr XXVII/124/2012 rady powiatu w Parczewie z dnia 30 sierpnia 2012 r.

331 § 33 ust. 3 statutu powiatu Słupskiego, zał. do uchwały XXXII/244/2009 rady powiatu Słupskiego z dnia 30 czerwca 2009 r.

332 § 40 ust. 1 statutu powiatu miłkowskiego, zał. do uchwały Nr XL/266/2006, z dnia 26 stycznia 2006 r.

333 § 44 ust. 1 statutu powiatu włoszczowskiego, uchwała Nr XL/232/14 z dnia 27 marca 2014 r., w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu powiatu Włoszczowskiego.

334 §24 regulaminu rady Gminy w Sulmierzycach, stanowiącej zał. Nr 3 do statutu.

335 § 48 ust. 2 statutu powiatu obornickiego, zał. do uchwały Nr IX/55/03 z dnia 30 czerwca 2003 r.

336 § 61 ust. 2 statutu miasta Łławy, zał. do uchwały Nr XVII/171/11, z dnia 28 grudnia 2011 r.

c) Rady powinny przeprowadzać głosowania za pomocą urządzeń elektronicznych.

Od przyjętych metod głosowania należy jednak odróżnić instrumenty techniczne służące do ustalania wyników, najczęściej wykorzystujące systemy elektroniczne, które umożliwiają poznanie sposobu głosowania poszczególnych radnych. Oznacza to, że uzyskanie informacji na temat sposobu głosowania jest ograniczone sposobem liczenia głosów, a nie metodą głosowania. Skoro bowiem głosowanie radnych jest co do zasady jawne, to nie ma przeciwwskazań, aby imiennie określać sposób rozstrzygnięcia konkretnego problemu. Jak wynika z przeprowadzonych badań, możliwość głosowania umożliwiającego radnym głosowanie elektroniczne wykorzystuje tylko 17% z przebadanych 619 jednostek samorządu terytorialnego. Głosowanie elektroniczne wykorzystywane jest najczęściej w jednostkach samorządu terytorialnego położonych w województwach: śląskim (33,3% - 22 z 66), zachodniopomorskim (27,6% - 8 z 29), pomorskim (20,0% - 8 z 40). Najrzadziej w województwach: świętokrzyskim (5,6% - 1 z 18) i podlaskim (7,4% - 2 z 27). Głosowanie w ten sposób stosują głównie miasta na prawach powiatu.

Głosowanie elektroniczne pozwala na bardziej sprawne liczenie głosów, ustalanie na bieżąco, czy w danym momencie występuje na sali wymagane ustawowo w quorum dla podejmowania uchwały. Wydaje się również, że znacznie skraca i usprawnia przebieg posiedzeń organów stanowiących. Jednocześnie zwracamy uwagę, że samo wprowadzenie elektronicznych głosowań, nie stanowi samo w sobie realizacji głównego postulatu jakim jest indywidualizacja zachowań poszczególnych radnych w trakcie głosowań. Jeżeli bowiem odpowiednie przepisy nie zobowiązują do zamieszczania jako załączników do protokołu, wydruków z konkretnych głosowań, samo wprowadzenie systemu elektronicznego nic w tym obszarze nie zmienia. Imienne wykazy głosowań radnych wraz ze wskazaniem przedmiotu głosowania powinny być podawane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej niezwłocznie po zakończeniu posiedzenia rady.

Mamy do czynienia z dualnym wymiarem jawności głosowań w radzie: jawnością trybu głosowania, oraz jawnością indywidualizującą wyniki głosowania poszczególnych radnych. **Jawność trybu głosowania** wynika wprost z ustaw ustrojowych, które w sposób jednobrzmiący stanowią o zasadzie, iż „uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu

jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Wprowadzanie odmiennych regulacji w drodze zapisów statutowych jest prawnie zabronione. Nie można zatem w statucie zapisać możliwości przegłosowania przez radę zmiany trybu głosowania z jawnego na tajne, jeżeli ustawa wprost takiej możliwości nie przewiduje. W jednym z powiatów w woj. mazowieckim statut stanowi, iż przewodniczący rady udziela głosu poza kolejnością w sprawie wniosków formalnych, w szczególności dotyczących tajnego głosowania. Jeżeli miało by to oznaczać możliwość zmiany na wniosek radnych trybu głosowania z jawnego na tajny, zgodność tego typu regulacji z prawem powszechnie obowiązującym wydaje się wątpliwa. **Jawność indywidualizująca wyniki głosowania** oznacza możliwość zapoznania się z wynikami danego głosowania w sposób zindywidualizowany wobec każdego z radnych, bez potrzeby bycia obecnym w trakcie samego aktu głosowania. Dlatego właśnie wprowadzenie elektronicznych głosowań, nie stanowi samo w sobie realizacji głównego postulatu jakim jest indywidualizacja zachowań poszczególnych radnych w trakcie głosowań. Powinno się bowiem niezwłocznie po zakończeniu sesji zamieszczać protokoły z poszczególnych głosowań na stronie BIP.

W tym miejscu pragniemy wskazać kilka wybranych regulacji, stanowiących naszym zdaniem pozytywny w tym zakresie wzorzec, będący wynikiem badań statutów jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniem.

- W mieście Olsztyn „Wynik głosowania każdego radnego nad daną uchwałą wyświetlany jest na monitorach w sali sesyjnej, a także na innych urządzeniach poza salą sesyjną, o ile istnieje taka możliwość techniczna, poprzez wskazanie imienia i nazwiska radnego oraz wskazania czy był on „za”, „przeciw” czy „wstrzymał się”. Na monitorach w sali sesyjnej, a także innych urządzeniach poza salą sesyjną, o ile istnieje taka możliwość techniczna, wskazuje się także imię i nazwisko radnych nieobecnych oraz tych którzy nie wzięli udziału w głosowaniu wraz ze wskazaniem „obecny niegłosujący” lub „nieobecny”³³⁷.
- W Krakowie „głosowanie jawne odbywa się przez podniesienie ręki, przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów. W przypadku głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia gło-

337 § 61 ust. 2 statutu miasta Olsztyna, dodany uchwałą o Nr XXII/418/12 z dnia 30 maja 2012 r. w/s zmiany Statutu miasta Olsztyna.

sów, stosowną dokumentację głosowania załącza się do protokołu sesji³³⁸.

- W Płocku „protokół zawiera jako załączniki materiały omawiane na sesji oraz listy obecności osób zaproszonych, w tym radnych, biorących udział w sesji oraz wydruki głosowań nad wnioskami i uchwałami z elektronicznego systemu do głosowania (...)”³³⁹.
- W Opolu „wyniki głosowań przeprowadzonych za pomocą elektronicznego urządzenia do głosowania zamieszcza się na stronie internetowej miasta Opola niezwłocznie po zakończonej sesji rady miasta Opola”³⁴⁰.
- W Białymstoku „wydruk z głosowania jawnego z wykorzystaniem urządzenia do liczenia głosów stanowi załącznik do protokołu sesji”³⁴¹.
- W Rudzie Śląskiej głosowanie odbywa się przy pomocy elektronicznych urządzeń do głosowania i liczenia głosów. Z głosowania sporządzany jest wydruk zawierający listę wszystkich radnych ze wskazaniem radnych, którzy w głosowaniu oddali głos „za”, „przeciw”, „wstrzymujący się”, a także radnych, którzy nie brali udziału w głosowaniu i radnych nieobecnych³⁴².
- W powiecie lubińskim głosowanie jawne odbywa się z wykorzystaniem elektronicznego systemu do głosowania, i jednocześnie wszystkie głosowania jawne z wykorzystaniem elektronicznego systemu głosowania są imienne³⁴³.
- W powiecie gnieźnieńskim „przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów wydruk przedstawiający wynik głosowania uwzględniający również personalizację głosowania (głosowanie imienne) załącza się do protokołu z obrad rady”³⁴⁴.
- W powiecie chodzieskim „Jeżeli urządzenie do elektronicznego oddawania głosów generuje wydruk imienny z przeprowadzonego głosowania, to załącza się go do protokołu sesji”³⁴⁵.

338 § 38 ust. 2 statutu miasta Krakowa, uchwała Nr LXXV/732/05 z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu miasta Krakowa.

339 § 25 ust. 1 zd. 1 statutu miasta Płocka, uchwała Nr 356/XXI/2012 z dnia 27 marca 2012 r.

340 § 17 ust. 3 regulaminu pracy rady miasta Opola, zał. Nr 5 do uchwały Nr XXIV/373/12, z dnia 29 marca 2012 r.

341 § 32 ust. 1 regulaminu rady miasta Białystok, zał. Nr 3 do statutu miasta Białystok.

342 § 21 statutu miasta Ruda Śląska, uchwała Nr 1182/LXX/2010, z dnia 1 października 2010 r.

343 § statutu powiatu Lubieńskiego, uchwała Nr XXXV/260/2013 z dnia 28 lutego 2013 r.

344 § 60 ust. 3 statutu powiatu Gnieźnieńskiego, uchwała Nr VI/50/2011 z dnia 31 marca 2011 r.

345 § 60 ust. 4 statutu Gminy Miejskiej w Chodzieży, uchwała Nr XXXVIII/315/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r.

d) Radny powinien mieć prawo pisemnego uzasadnienia swojego sposobu głosowania.

Sam akt głosowania jest oczywiście najważniejszy i stanowi integralny moment sprawowania funkcji przedstawicielskiej przez radnych. Istnieją jednak tego typu głosowania, w których wypowiedzenie się radnego za lub przeciw ma ogromne znaczenia dla całej społeczności. Warto zatem umożliwić każdemu zainteresowanemu radnemu, by w drodze pisemnego oświadczenia mógł wyjaśnić motywy jakimi się kierował w trakcie głosowania w ten a nie inny sposób. Oświadczenie takie powinno być dołączone do protokołu z obrad rady. Rozwiązanie tego typu odnajdziemy w statucie powiatu Kędzierzyńsko – kozielskiego, w którym czytamy: „Każdy z radnych może zaznaczyć pisemnie swoje uzasadnienie, dlaczego głosował przeciw uchwale lub zgłosić zdanie odrębne. Takie oświadczenie dołącza się do protokołu sesji”³⁴⁶. W mieście Ustka kwestia ta została również rozszerzona do możliwości złożenia tzw. zdania odrębnego przez radnego w formie ustnej wypowiedzi: „Po głosowaniu radny może wydać oświadczenie (zdanie odrębne), którego czas trwania nie może przekroczyć 2 minut. Oświadczenie można również wnieść na piśmie do protokołu”³⁴⁷. Podobna sytuacja ma miejsce w Radomiu, gdzie „po głosowaniu jawnym, jeżeli nie jest ono imienne, nad projektem uchwały bądź wnioskiem, radnemu przysługuje prawo do wyrażenia zdania odrębnego (votum separatum) w czasie nie dłuższym niż 30 sekund”³⁴⁸. Również w Olkuszu radny może złożyć votum separatum do każdej podjętej uchwały³⁴⁹.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia.

- Organy stanowiące powinny wprowadzić zasadę głosowania za pomocą urządzeń elektronicznych. Wydruki z tak przeprowadzonych głosowań powinny być niezwłocznie udostępnione na stronie BIP po zakończeniu posiedzenia.
- Wszystkie głosowania poza tajnymi z mocy ustawy, powinny mieć charakter imienny.

346 § 41 statutu powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego, zał. do uchwały nr XV/100/2004 z dnia 30 marca 2004 r.

347 § 44 ust. 5 statutu miasta Ustka, obwieszczenie rady miasta Ustka z dnia 29 listopada 2012 r., ogłoszenia tekstu jednolitego Uchwały Nr XLVII /382/2006 rady Miejskiej w Ustce z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie Statutu miasta Ustka.

348 §37 statutu miasta Radomia, obwieszczenie rady Miejskiej z dnia 30 września 2013 r., w/s ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu miasta Radomia.

349 § 20 zał. Nr 4 do statutu powiatu Olkuskiego – organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy rady powiatu i Komisji powołanych przez Radę oraz zasady tworzenia klubów radnych.

- Jeżeli statut nie przewiduje zasady imiennego głosowania:
 - każdy radny powinien mieć prawo do zgłoszenia wniosku o głosowanie imienne.
 - Złożony wniosek w razie braku sprzeciwu żadnego z radnych nie powinien być poddawany pod głosowanie.
 - Każdy radny powinien mieć prawo zażądania ujawnienia w protokole jak głosował w danej sprawie.
- Każdy radny powinien mieć prawo do pisemnego uzasadnienia swojego sposobu głosowania. Nie wyklucza to możliwości krótkiej wypowiedzi w tej sprawie przez każdego z radnych.