

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.



Spis treści

1. Podstawowe założenia projektu	7
2. Zakres podmiotowy badań	7
3. Cele badawcze	8
4. CZĘŚĆ PIERWSZA RAPORTU. Analiza stron BIP	21
4.1 Organizacja organów stanowiących	21
4.1.1 Czy podany jest skład osobowy rady?	21
4.1.2 Czy podana jest lista istniejących klubów w radzie?	22
4.1.3 Czy podana jest indywidualna przynależność klubowa radnych?	24
4.1.4. Organizacja komisji organów stanowiących	25
4.2. Informacja o organach i osobach zamieszczonych na BIP	29
4.2.1. Zakres informacji o radnych zamieszczonych na BIP	29
4.2.2. Ujawnienie indywidualnej aktywności radnych	35
4.3. Informacja na temat trybu działania organu stanowiącego i ich komisji	40
4.3.1. Czy na stronie bip podany jest termin najbliższej sesji rady?	40
4.3.2. Czy na BIP podawany jest termin najbliższych obrad komisji?	45
4.4. Informacja na temat programów w zakresie realizacji zadań publicznych, sposoby ich realizacji, wykonywania i skutki realizacji tych zadań	50
4.4.1. Plany prac organu stanowiącego	50
4.4.1.2. Czy na stronie BIP zamieszczony jest roczny harmonogram posiedzeń komisji?	54
4.4.2. Wyniki prac organu stanowiącego	56
4.4.2.1. Czy na stronie BIP są zamieszczone protokoły z sesji?	56
4.4.2.2. Czy zamieszczone są protokoły z posiedzeń komisji?	65
4.4.2.3. Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata?	67
4.4.2.4. Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na sesje na których zostały podjęte?	72
4.4.2.5. Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał?	76
4.5. Informacja o projektowaniu aktów normatywnych	81
4.5.1. Czy przed sesją na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia?	81
4.5.2. Czy przed posiedzeniem komisji są zamieszczone materiały do ściągnięcia?	85
4.6. Informacja o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw (przez co należy rozumieć istniejące możliwości kontaktu z radnymi, ale przede wszystkim z osobą pełniącą funkcję przewodniczącego organu rady)	88
4.6.1. Czy na stronie BIP podano adres e-mailowy radnego?	88
4.6.2. Czy na stronie BIP podano numer telefonu radnego?	92
4.6.3. Czy na stronie BIP podano adres profilu na portalu społecznościowym?	97
4.6.4. Czy na stronie BIP podano adres strony WWW radnego?	98

4.6.5. Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych?	100
4.6.6. Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez przewodniczącą rady?	104
4.7. Informacja na temat treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organ stanowiący	112
5. CZĘŚĆ DRUGA RAPORTU. Analiza dobrych praktyk	119
5.1. Wyniki monitoringu jawności rad gmin miejskich i powiatów w Polsce	119
5.2. Podsumowanie badań w skrócie	124
5.3. Wyniki badań dotyczących jawności organu stanowiącego (rady gminy, rady powiatu)	127
5.3.1. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym? ..	127
5.3.2. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci audio lub wideo?	131
5.3.3. Czy w jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?	133
5.3.4. Czy w jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie w trakcie obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?	136
5.3.5. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, w protokole z obrad rady miasta/rady powiatu jest informacja o tym, jaki głos oddał każdy radny (dotyczy jawnych głosowań)?	139
5.3.6. Czy w kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?	142
5.4. Wyniki badań dotyczących jawności komisji jako pomocniczych organów wewnętrznych jednostki samorządu terytorialnego	146
5.4.1. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?	146
5.4.2. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci nagrania audio lub wideo?	148
5.4.3. Czy w jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?	151
5.4.4. Czy w kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?	153
5.5. Inne szczególne procedury, praktyki czy zwyczaje, które w danym urzędzie wpływają pozytywnie na jawność działania organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)	156

5.6. Dane w ujęciu tabelarycznym	159
6. CZĘŚĆ TRZECIA RAPORTU. Analiza treści statutów jednostek samorządu terytorialnego	175
6.1. Czy statut jednostki zawiera preambułę?	175
6.2. Informowanie o terminie i miejscu obrad	177
6.2.1. Czy statut przewiduje upublicznienie informacji o miejscu, terminie i przedmiocie obrad rady?	177
6.2.2. Czy statut przewiduje upublicznienie informacji o miejscu, terminie i przedmiocie obrad komisji?	180
6.2.3. Czy statut przewiduje zawiadomianie radnych o sesji?	182
6.3. Samoorganizacja wewnętrzna rady	190
6.4. Jawność zewnętrzna obrad rady	192
6.4.1. Komu przysługuje prawo wstępu na sesję?	193
6.4.2. Prawo do nagrywania przebiegu sesji we własnym zakresie	196
6.4.3. Możliwość ograniczenia jawności obrad rady	198
6.4.4. Czy statut przewiduje możliwość zabrania głosu przez mieszkańców?	205
6.4.5. Czy istnieje jakakolwiek regulacja odnosząca się do dziennikarzy?	213
6.5. Ocena regulacji dotyczących organizacji i przebiegu sesji organu stanowiącego	223
6.5.1. Czy statuty definiują czas trwania sesji?	223
6.5.2. Długość trwania sesji (czas)	224
6.5.3. Ramy czasowe początku i końca sesji	225
6.5.4. Stały terminarz posiedzeń rady	226
6.5.5. Określenie cykliczności sesji rady	226
6.5.6. Kwestia quorum w trakcie obrad	227
6.5.7. Pozostałe regulacje odnoszące się do organizacji przebiegu sesji	228
6.6. Czy istnieje regulacja umożliwiająca odebranie głosu radnemu?	230
6.7. Czy istnieje czasowe ograniczenie składanych oświadczeń przez radnego?	233
6.8. Czy istnieje czasowe ograniczenie składanych oświadczeń przez inny podmiot niż radny?	236
6.9. Czy statuty regulują inne uprawnienia porządkowe przewodniczącego?	238
6.10. Regulacje w zakresie inicjatywy uchwałodawczej	242
6.10.1. Jak uregulowana jest inicjatywa uchwałodawcza podmiotów samorządowych?	243
6.10.2. Jak uregulowana jest inicjatywa uchwałodawcza podmiotów zewnętrznych?	247
6.10.3. Jaka jest minimalna liczba mieszkańców dla inicjatywy uchwałodawczej?	249
6.11. Identyfikacja głosujących	259
7. CZĘŚĆ CZWARTA RAPORTU	271
7.1. Skład organów stanowiących i ich komisji	271
7.2. Ujawnienie indywidualnej aktywności radnych	275

7.3. Podawanie na stronie BIP terminów przyjmowania interesantów przez radnych	283
7.4. Podawanie na stronie BIP terminów przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady	284
7.5. Informacja na temat trybu działania organu stanowiącego i ich komisji	286
7.5.1. Zdefiniowanie czasu trwania sesji rady	286
7.5.2. Jednoznaczne określenie sposobu zawiadamiania radnych o sesji	289
7.5.3. Ujawnienia na BIP informacji o terminie najbliższej sesji rady	292
7.5.4. Podawanie na BIP terminu najbliższych obrad komisji	294
7.6. Jawność obrad rady	297
7.6.1. Jednoznaczne określenie w statucie, komu przysługuje prawo wstępu na sesje	297
7.6.2. Zapewnienie dziennikarzom możliwości udziału w sesji	298
7.6.3. Zapewnienie każdemu prawa do nagrywania sesji	302
7.6.4. Umożliwienie mieszkańcom możliwości zabrania głosu w trakcie sesji	303
7.7. Ujawnianie stanu prac organu stanowiącego	309
7.7.1. Zamieszczanie na BIP materiałów do ściągnięcia przed sesją	309
7.7.2. Zamieszczenie na stronie BIP odrębnej kategorii poświęconej rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady	310
7.7.3. Zamieszczanie na stronie BIP protokołów z sesji rady	311
7.7.4. Zamieszczanie na stronie BIP treści uchwał z podziałem na lata i sesje	316
7.7.5. Zapewnienie możliwości ściągnięcia zamieszczonych uchwał ze strony BIP	316
7.8. Regulacje o charakterze porządkowym, zapewniające sprawny przebieg obrad	317
7.8.1. Określenie przesłanek umożliwiających odebranie głosu radnemu	317
7.8.2. Określenie ram czasowych wypowiedzi radnego	319
7.8.3. Zakres uprawnień porządkowych przewodniczącego	321

1. Podstawowe założenia projektu

Podstawowe założenie jakie stawialiśmy sobie przy jego realizacji, to chęć ukazania jak największej ilości dobrych praktyk w obszarze jawności procedowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Upowszechnienie w maksymalnie możliwym zakresie istniejących dobrych praktyk, to cel również ważny jak samo zbadanie zjawiska

W żadnej mierze nie było celem projektu piętnowanie jakiegokolwiek jednostki, jeżeli z wyników badań wynikało, że poziom satysfakcji z istniejących regulacji jest dość niski. Dlatego też, badane elementy ukazują zjawisko w pewnym szerszym wymiarze, a wskazanie konkretnej jednostki ma miejsce wyłącznie w celu podania przykładowej regulacji, która naszym zdaniem może być uznana za przykład dobrej praktyki. W wyjątkowych sytuacjach podajemy przykłady regulacji, które naszym zdaniem powinny zostać poddane dyskusji co do zasadności ich dalszego obowiązywania.

2. Zakres podmiotowy badań

Badaniem objęte zostało 619 jednostek samorządu terytorialnego z podziałem na 3 kategorie¹.

- a) 239 gmin miejskich – czyli wszystkie gminy miejskie obejmujące swoim obszarem wyłącznie teren miasta, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub Prezydent miasta.

W liczbie tej nie mieszczą się powiaty grodzkie, objęte odrębną kategorią. Stąd też grupa ta nazywana jest często – gminy miejskie nie będące powiatami grodzkimi.

- b) 66 powiatów grodzkich – inaczej miasta na prawach powiatu.

Z punktu widzenia ustrojowego powiaty grodzkie, inaczej zwane miastami na prawach powiatu są miastami, których organy wykonawcze i stanowiące wykonują dodatkowo zadania przyporządkowane szczeblowi władz powiatowych.

- c) 314 powiatów ziemskich – czyli wszystkie istniejące powiaty ziemskie, które obejmują swoim obszarem kilka sąsiadujących ze sobą gmin.

¹ Według stanu na 1 stycznia 2014 r.

Liczba gmin i powiatów według województw – stan na 1 stycznia 2014 r.																	
Województwo	DŚ	KP	LB	LS	ŁD	MP	MZ	OP	PK	PL	PM	ŚL	ŚK	WM	WP	ZP	Polska
Gminy miejskie	32	13	16	7	15	11	30	2	12	10	20	30	4	14	15	8	239
Powiaty grodzkie	4	4	4	2	3	3	5	1	4	3	4	19	1	2	4	3	66
Powiaty ziemskie	26	19	20	12	21	19	37	11	21	14	16	17	13	19	31	18	314

3. Cele badawcze.

Celem działań podjętych w ramach projektu było ukazanie stanu jawności w wąskim obszarze jakim jest funkcjonowanie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Skupiliśmy się wyłącznie na zasadach związanych z funkcjonowaniem organu stanowiącego, czyli rady miasta oraz powiatu. W pewnym zakresie badaniem objęte zostały też działania komisji organów stanowiących, które jako komisje o charakterze pomocniczym wykonują zadania przynależne organowi stanowiącemu. Badaniem nie obejmowaliśmy komisji organu wykonawczego jaką jest np. komisja tzw. antyalkoholowa². Nie objęliśmy badaniem również innych ciał kolegialnych, które w dużej różnorodności jako ciała doradcze wobec burmistrza czy Prezydenta mogą i są często w praktyce powoływane. Tego typu gremia nie były przedmiotem naszego badania, gdyż nie są w ujęciu ustrojowym komisjami organów stanowiących.

CEL PIERWSZY – ukazanie stanu jawności działania organów stanowiących i ich komisji

Ukazanie stanu poziomu jawności działania organów stanowiących jest zagadnieniem wielowątkowym. Stąd też i działania jakie podjęliśmy w tym zakresie musiały odnosić się do wielu obszarów tego zagadnienia. Realizując cel ukazania stanu jawności działania rad miast i powiatów, założyliśmy do realizacji trzy odrębne działania. Były to:

² Mamy tu na myśli miejskie komisje do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych, działające na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Działanie 1 – analiza stron BIP wszystkich jednostek objętych badaniem, pod kątem realizacji obowiązków odnoszących się do zasady jawności a wynikających z norm ustawowych:

- art. 6 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej³,
- treści ustaw ustrojowych samorządowych czyli ustawy o samorządzie gminnym⁴, ustawy o samorządzie powiatowym⁵ oraz ustawy o samorządzie województwa⁶.

Wykaz zagadnień poddanych analizie w ramach badania stron BIP⁷ :

- 1. Skład i organizacja wewnętrzna rady** ostatnich czterech kadencji (1998-2002, 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014).
 - a) Podział rady na kluby,
 - b) Indywidualna przynależność klubowa poszczególnych radnych
 - c) Zakres informacji o radnych zamieszczonych na BIP
 - Informacja o okręgu z którego radny pochodzi
 - Informacja o ilości uzyskanych głosów
 - Informacja o przynależności klubowej radnego
 - Informacja o członkostwie radnego w komisji rady
 - Zdjęcie radnego
- 2. Formy kontaktu z radnymi**
 - a) Czy na stronie BIP podano którąkolwiek ze wskazanych form kontaktu z radnym?
 - Adres emailowy radnego
 - Numer telefonu radnego
 - Profil na portalu społecznościowym
 - Adres własnej strony www
 - b) Czy na stronie BIP zamieszczono informacje o terminie przyjmowania interesantów przez radnych?

3 Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., - obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy, Dz.U. z 2014 r., Nr 0, poz. 782. W dalszej części cytowana w formie skrótu u.d.i.p.

4 Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U., - Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, Nr 0, poz. 594. W dalszej części cytowana w formie skrótu u.s.g.

5 Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., - Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2013, Nr 0, poz. 595. W dalszej części cytowana w formie skrótu u.s.p.

6 Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., - Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2013, Nr 0, poz. 596. W dalszej części cytowana w formie skrótu u.s.w.

7 Zbadaliśmy w jakim zakresie wszystkie te informacje są zamieszczane na stronach BIP.

- c) Czy na stronie BIP zamieszczono informacje o dniu i terminie przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady?
- 3. Plany i wyniki prac rady.**
- a) Plany pracy organu stanowiącego
- Czy na stronie BIP jest zamieszczony plan pracy rady na rok 2014?
 - Czy na stronie BIP podany jest termin najbliższej sesji rady?
 - Czy przed sesją na stronie BIP są zamieszczone jakiekolwiek materiały do ściągnięcia?
 - Czy poza samym protokołem są zamieszczane na BIP jakiekolwiek materiały nie będące jeszcze protokołem?
- b) Wyniki prac organu stanowiącego
- Czy na stronie BIP są zamieszczone protokoły z sesji?
 - Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata oraz sesje na których zostały podjęte?
 - Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał?
 - Czy istnieje na BIP odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady?
- 4. Ujawnienie indywidualnej aktywności radnych**
- a) czy na stronie BIP są zamieszczone jakiekolwiek zakładki umożliwiające zapoznanie się z treścią złożonych przez radnych interpelacji?
- b) czy na stronie BIP są zamieszczone jakiekolwiek zakładki umożliwiające zapoznanie się z treścią udzielonych radnym odpowiedzi na interpelacje?
- 5. Skład i organizacja wewnętrzna komisji rady** ostatnich czterech kadencji (1998-2002, 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014).
- a) Czy widnieje na stronie BIP podział rady na komisje wraz ze wskazaniem składu komisji?
- b) Czy podany jest dokładny skład osobowy komisji?
- 6. Plany i wyniki prac komisji rady**
- a) Czy zamieszczony jest roczny harmonogram posiedzeń komisji?
- b) Czy podawany jest termin posiedzenia komisji?
- c) Czy przed posiedzeniem komisji są zamieszczone materiały do ściągnięcia?
- d) Czy zamieszczone są protokoły z posiedzeń komisji?

DZIAŁANIE 2 – analiza odpowiedzi na zapytania skierowane do jednostek za pośrednictwem profilu zaufanego e-PUAP, o elementy kształtujące jawność rady.

Wyodrębniliśmy kilkanaście zagadnień, które współtworzą szeroko rozumianą zasadę jawności działania organów stanowiących, jednak o ich istnieniu nie zawsze można się dowiedzieć się z treści statutów, regulaminów rad, jak i poprzez analizę zawartości strony BIP. Wystosowaliśmy do wszystkich jednostek objętych badaniem jednobrzmiące zapytania odnośnie tych kwestii⁸. Sam złożony wniosek z formalnego punktu widzenia było wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Na początku badania zakładaliśmy, że do wszystkich jednostek zostanie złożone zapytanie przy wykorzystaniu profilu zaufanego EPUAP. Rzeczywistość w pewnej mierze zweryfikowała negatywnie te założenie. Okazało się bowiem, że nie wszystkie jednostki dają taką możliwość. Wobec tych jednostek, które nie dawały możliwości złożenia wniosków przy wykorzystaniu profilu zaufanego EPUAP, wysłany został wniosek drogą elektroniczną na adres zamieszczony na stronie BIP.

Obszary jakie badaliśmy w tym zakresie były następujące:

1. Rady miast i powiatów.

- a) Czy obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?
- b) Czy obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci audio lub wideo?
- c) Czy istnieje możliwość pobrania ze strony BIP nagrania z obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?
- d) Czy istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie w trakcie obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?
- e) Czy w protokole z obrad rady miasta/rady powiatu zawarta jest informacja o tym, jaki głos oddał każdy z radnych (dotyczy jawnych głosowań)?
- f) Czy w ostatniej kadencji 2010–2014 zdarzyło się, aby obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?

2. Komisje organów stanowiących

- a) Czy obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?

⁸ Patrz treść wniosku Zał. Nr 1.

- b) Czy obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci nagrania audio lub wideo?
- c) Czy istnieje możliwość pobrania ze strony BIP nagrania z obrad jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?
- d) Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?

Prosimy również o podanie informacji na temat ewentualnych szczególnych procedur, praktyk, zwyczajów które w danej jednostce wpływają pozytywnie na jawność działania organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu).

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

Badanie statutów/regulaminów rad miało w dwojaki sposób służyć realizacji założeń projektowych. Z jednej strony bowiem akty prawa miejscowego zawierają uszczegółowienie zasad zawartych w ustawach, i tym samym pozwalają na ukazanie aktualnego stanu jawności z punktu widzenia rozwiązań normatywnych. Z drugiej strony, różnorodność regulacji w tym zakresie pozwala na wyodrębnienie tych, które mogą stanowić przykłady dobrych praktyk. Regulacje tego rodzaju stają się przez to elementem upowszechnienia zasady jawności, poprzez ukazywanie jak największej ilości dobrych praktyk w tym zakresie.

Analiza statutów została dokonana w odniesieniu do następujących zagadnień:

- 1. Zasada sesyjności a zasada jawności obrad rady i komisji.**
 - a) Czy statut przewiduje upublicznienie informacji o miejscu, terminie i przedmiocie obrad rady?
 - b) Czy statut przewiduje upublicznienie informacji o miejscu, terminie i przedmiocie obrad komisji?
 - c) Kto ma prawo wstępu na sesje?
 - d) Czy jest zdefiniowany czas trwania sesji?
 - e) Czy statut przewiduje zawiadamianie radnych o sesji?
 - f) Czy istnieje jakakolwiek regulacja odnosząca się do udziału w sesji dziennikarzy?

2. Przebieg obrad organu stanowiącego.

- a) Czy istnieje regulacja umożliwiająca odebranie głosu radnemu?
- b) Czy istnieje czasowe ograniczenie składanych oświadczeń przez radnego?
- c) Czy istnieje czasowe ograniczenie składanych oświadczeń przez inny podmiot niż indywidualny radny?
- d) Czy są uregulowane inne uprawnienia przewodniczącego o charakterze porządkowym?
- e) Czy statut przewiduje identyfikację głosujących?
- f) Czy istnieje regulacja na temat reasumpcji głosowania?
- g) Protokołowanie obrad
 - Czy jest uregulowane sporządzanie protokołu?
 - Czy jest sporządzany stenogram?

3. Interpelacje, wnioski i zapytania.

- a) Czy porządek obrad sesji musi zawierać interpelacje radnych?
- b) Czy istnieje regulacja umożliwiająca składanie interpelacji przez radnych?
- c) Czy termin na udzielenie interpelacji jest równy lub krótszy niż 14 dni?
- d) Jaki jest termin udzielenia odpowiedzi na interpelację?
- e) Czy istnieje regulacja umożliwiająca składanie zapytań przez radnych?
- f) Jaki jest termin udzielenia odpowiedzi na zapytanie?
- g) Czy statut przewiduje możliwość zabrania głosu przez mieszkańców?

4. Regulacje statutowe odnoszące się do zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

- a) Kto określił szczegółowy tryb dostępu do dokumentów?
- b) Czy statut przewiduje możliwość ograniczenia jawności obrad rady lub posiedzenia komisji?

5. Zasady regulacji inicjatywy uchwałodawczej

- a) Czy statut przewiduje możliwość inicjatywy uchwałodawczej przez podmioty spoza rady?
- b) Jaka jest minimalna liczba mieszkańców dla inicjatywy uchwałodawczej?

III. Opis wyników badań

CEL PIERWSZY - ukazanie stanu jawności działania organów stanowiących i ich komisji

Działanie 1 - analiza stron BIP wszystkich jednostek objętych badaniem, pod kątem realizacji obowiązków ustawowych odnoszących się do zasady jawności, a wynikających z art. 6 ust.1 u.d.i.p, oraz z treści ustaw ustrojowych samorządowych (u.s.g., u.s.p., u.s.w.)

Stan prawny

Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Zgodnie z art. 8 ust. 3 zd. 1 u.d.i.p., określonego rodzaju informacje muszą być obowiązkowo zamieszczone w BIP. Realizacja tego obowiązku pozwala na konstruowanie obszaru informacyjnego, do którego dostęp następuje bezwnioskowo w sposób odpersonifikowany. Zgodnie z tym przepisem podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. czyli tzw. „podmioty zobowiązane”, mają obowiązek udostępniania w BIP informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5. Zakres wskazany w art. 6 ust. 1 jest bardzo szeroki i odnosi się również do wielu obszarów funkcjonowania organów stanowiących.

Zgodnie z tym przepisem, obowiązkowo w BIP zamieszcza się następujące informacje:

Art. 6. 1. Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
 - a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
 - b) projektowaniu aktów normatywnych,
 - c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
 - a) statusie prawnym lub formie prawnej,
 - b) organizacji,
 - c) przedmiocie działalności i kompetencjach,
 - d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
 - e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3-5,
 - f) majątku, którym dysponują,

- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
 - a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
 - b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
 - c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
 - d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
 - e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia,
 - f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
 - g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych,
 - h) konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w przepisach odrębnych,
- 4) danych publicznych, w tym:
 - a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
 - dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
 - c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
 - d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych,
- 5) majątku publicznym, w tym o:
 - a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
 - b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długom,
 - c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych,
 - d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a)-c), oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,
 - e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a)-c), mają pozycję dominującą w rozumieniu

- przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,
- f) długu publicznym,
 - g) pomocy publicznej,
 - h) ciężarach publicznych.

Analiza tego przepisu pozwala na wskazanie jakiego rodzaju informacje odnoszące się do rad oraz ich komisji, z całą pewnością powinny się znaleźć na stronach BIP poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Są to informacje o:

- a) statusie prawnym lub formie prawnej organu stanowiącego (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a) u.d.i.p.),
- b) organizacji organów stanowiących i ich komisji (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b) u.d.i.p.),
- c) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d) u.d.i.p.),
- d) przedmiocie działalności i kompetencjach organu stanowiącego (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c) u.d.i.p.),
- e) trybie działania organu stanowiącego i ich komisji (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a) u.d.i.p.),
- f) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.d.i.p.),
- g) projektowaniu aktów normatywnych (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b) u.d.i.p.),
- h) sposobie stanowienia aktów normatywnych (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. c) u.d.i.p.),
- i) o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, przez co należy rozumieć istniejące możliwości kontaktu z radnymi, ale przede wszystkim z osobą pełniącą funkcje przewodniczącego organu rady (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d) u.d.i.p.),
- j) treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organ stanowiący, który w praktyce jest bardzo różnie określany jako: rezolucja, apel, stanowisko etc. (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c) u.d.i.p.).

Ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym

W ustrojowych ustawach samorządowych szczebla gminnego i powiatowego została jednolicie uregulowana kwestia jawności działań organów samorządu terytorialnego. W u.s.g. jest to art. 11b, zaś w u.s.p. art. 8a.

Zgodnie z tymi przepisami:

1. Działalność organów gminy/powiatu jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.
2. Jawność działania organów gminy/powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy/powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy/ powiatu i komisji rady gminy/powiatu.
3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy/powiatu.

Kwestia granic możliwej regulacji statutowej w materii zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich była przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 16 września 2009 r. (sygn. K 38/01). W wyroku tym TK stwierdził m.in.: *„Dyrektywy takie dotyczyć mogą tylko kwestii o stricte techniczno-porządkowym charakterze, jak – przykładowo – określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnianie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie itd. Zważyć należy, iż są takie dyrektywy proceduralne, które przesądzać mogą wprost o istnieniu prawa do informacji. Dowodzi tego ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zawiera ona dyrektywy proceduralne, określające sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, niezależnie od uregulowań zawartych w zaskarżonych przepisach. Właśnie ich przegląd wskazuje, że dyrektywy proceduralne dotyczyć mogą kwestii takich, jak konkretyzacja form dostępu do informacji poprzez rozstrzygnięcie, czy informacja taka ma być udostępniana przez jej ogłoszenie w publikatorze, czy też w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, zapewnienie możliwości kopiowania takich informacji lub uzyskania odpowiedniego wydruku, przesłania takiej informacji albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji, ustalenie, czy dana informacja udostępniana ma być z urzędu, czy też na wniosek wraz ze związaniem organu powołanego do jej udostępnienia określonym terminem, określenie formy, w*

jakiej nastąpić ma ewentualna odmowa udzielenia informacji wraz ze sprecyzowaniem środków zaskarżenia w tej mierze, itd. Nie o takie dyrektywy – zasady – może chodzić w zaskarżonych przepisach. Stwierdzić zatem trzeba, iż “zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno-organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji, a także przez ustawy, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji”.

Zestawienie obu aktów prawnych - treści u.d.i.p. oraz ustaw ustrojowych samorządowych (u.s.g. i u.s.p.), oraz specyfiki działania organów stanowiących i ich komisji, pozwoliło nam przyjąć określone założenie badawcze w odniesieniu do objętych badaniem stron BIP.

Obszary badawcze dla badania zawartości stron BIP

	Treść u.d.i.p. oraz ustaw ustrojowych samorządowych	Zakres analizy stron BIP
	status prawny lub forma prawna organu stanowiącego ⁹ ,	Kwestia ta uregulowana jest w statutach oraz treści ustaw ustrojowych
	przedmiot działalności i kompetencje organu stanowiącego ¹⁰	Kwestia ta uregulowana jest w statutach oraz treści ustaw ustrojowych
	sposób stanowienia aktów normatywnych ¹¹ ,	Kwestia ta uregulowana jest w statutach oraz treści ustaw ustrojowych
1.	organizacja organów stanowiących i ich komisji ¹² ,	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organy stanowiące. <ol style="list-style-type: none"> a) Skład rady ostatnich czterech kadencji (1998-2002, 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014) b) Podział rady na kluby, c) Indywidualna przynależność klubowa radnych 2. Skład i organizacja wewnętrzna komisji rad ostatnich czterech kadencji (1998-2002, 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014)

2.	informacja o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach ¹³ ,	a) Zakres informacji o radnych zamieszczonych w BIP <ul style="list-style-type: none"> • Informacja o okręgu z którego radny pochodzi • Informacja o ilości uzyskanych głosów • Informacja o przynależności politycznej/ klubowej radnego • Informacja o członkostwie radnego w komisji rady • Zdjęcie radego b) Ujawnienie indywidualnej aktywności radnych <ul style="list-style-type: none"> • czy na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek zakładki umożliwiające zapoznanie się z treścią złożonych przez radnych interpelacji • czy na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek zakładki umożliwiające zapoznanie się z treścią udzielonych radnym odpowiedzi na interpelacje
3.	tryb działania organu stanowiącego i ich komisji ¹⁴ ,	1. Czy na stronie BIP podany jest termin najbliższej sesji rady 2. Czy podawany jest termin najbliższych obrad komisji
4.	programy w zakresie realizacji zadań publicznych, sposoby ich realizacji, wykonywania i skutki realizacji tych zadań ¹⁵ ,	Plany prac organu stanowiącego <ul style="list-style-type: none"> • Czy na stronie BIP jest zamieszczony plan pracy rady na rok 2014 • Czy na stronie BIP zamieszczony jest roczny harmonogram posiedzeń komisji Wyniki prac organu stanowiącego <ol style="list-style-type: none"> a) Czy na stronie BIP są zamieszczone protokoły z sesji b) Czy zamieszczone są protokoły z posiedzeń komisji c) Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata w których zostały podjęte d) Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na sesje na których zostały podjęte e) Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał
5.	projektowanie aktów normatywnych ¹⁶ ,	1. Czy przed sesją na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia 2. Czy przed posiedzeniem komisji są zamieszczone materiały do ściągnięcia
6.	Informacja o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw ¹⁷ , <i>(przez co proponujemy rozumieć istniejące możliwości kontaktu z radnymi, ale przede wszystkim z osobą pełniącą funkcje przewodniczącego organu rady)</i>	Czy na stronie BIP podano jakąkolwiek formę kontaktu z radnym, taką jak: <ol style="list-style-type: none"> a) Adres emailowy radnego b) Numer telefonu radnego c) Profil na jakimkolwiek portalu społecznościowym d) Adres własnej strony WWW e) Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych f) Czy na stronie BIP zamieszczono informacje o dniu i terminie przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady

7.	treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organ stanowiący ⁸ , który w praktyce jest bardzo różnie określany jako: rezolucja, apel, stanowisko etc.	Czy istnieje na BIP odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady.
----	--	---

9 Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a) u.d.i.p.
10 Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c) u.d.i.p.
11 Art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. c) u.d.i.p.
12 Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b) u.d.i.p.
13 Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d) u.d.i.p.
14 Art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a) u.d.i.p.
15 Art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.d.i.p.
16 Art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b) u.d.i.p.
17 Art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d) u.d.i.p.
18 Art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c) u.d.i.p.

4. CZĘŚĆ PIERWSZA RAPORTU

Analiza stron BIP

4.1 Organizacja organów stanowiących.

Obowiązujące przepisy nie określają, czy obowiązek umieszczania informacji na BIP na temat organizacji wewnętrznej organu stanowiącego obejmuje jedynie informacje aktualne, czy też należy umieszczać również informacje na temat rad minionych kadencji. Wiele w tym zakresie zależy od decyzji samego administratora BIP. W naszym badaniu założyliśmy jako minimum skład ostatnich czterech kadencji, czyli z lat: 1998¹⁹-2002, 2002²⁰-2006, 2006²¹-2010, 2010²²-2014. Rozwiązaniem idealnym byłoby umieszczenie informacji na temat składu wszystkich rad od samego początku, czyli od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r.

4.1.1 Czy podany jest skład osobowy rady ?

STAN PRAWNY

Podawanie informacji na temat składu osobowego organu stanowiącego jest podstawową, wręcz kardynalną zasadą jawności działania organów stanowiących. Stanowi wprost realizację obowiązku wynikającego z treści

19 Wspólne wybory do trzech szczebli samorządu odbyły się 11 października 1998 roku, a władze powiatów i nowych województw zaczęły funkcjonować z dniem 1 stycznia 1999 roku, gdy zaczęła obowiązywać nowa mapa administracyjna.

20 Wybory samorządowe w 2002 r. odbyły się dnia 27 października 2002 roku. Druga tura wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast odbyła się dwa tygodnie później 10 listopada. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2002 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic w m.st. Warszawie oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dziennik Ustaw z 27 sierpnia 2002 r. Nr 134, poz. 1125) weszło w życie z dniem ogłoszenia.

21 Wybory samorządowe w Polsce 2006 zostały przeprowadzone 12 listopada; II tura (ponowne głosowanie) w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast odbyła się 2 tygodnie później, 26 listopada. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2006 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. Nr 162, poz. 1149 - z dnia 12 września 2006 r.).

22 Termin wyborów został ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów 15 września 2010 roku. Wybory samorządowe VI kadencji odbyły się 21 listopada 2010 roku (I tura). II tura (ponowne głosowanie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) odbyła się 5 grudnia i 19 grudnia 2010 roku.

art. 6 ust. pkt 2 lit. b) u.d.i.p., który nakazuje umieszczanie w BIP informacji na temat organizacji organów władzy publicznej.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy podany jest skład ORGANU STANOWIĄCEGO na daną kadencję?								
Rodzaj jednostek	2010-2014		2006-2010		2002-2006		1998-2002	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
<i>Gminy miejskie</i>	97,45%	2,55%	40,43%	59,57%	26,38%	73,62%	5,11 %	94,89%
<i>Powiaty grodzkie</i>	90,91%	9,09%	39,39%	60,61%	19,70%	80,30%	9,09 %	90,91%
<i>Powiaty ziemskie</i>	97,77%	2,23%	37,58%	62,42	26,75%	73,25%	7,96 %	92,04%
Ogółem średnia cała POLSKA	96,91%	3,09%	38,86%	61,14%	25,85%	74,15%	6,99%	93,01%

W skali ogólnopolskiej widać wyraźnie tendencję spadkową gdy chodzi o podawanie składu organu stanowiącego kadencji wcześniejszej wobec aktualnej. Spadek ten jest ewidentny i występuje we wszystkich grupach badanych. Najlepiej spośród wszystkich grup wypadły powiaty ziemskie, nieco za nimi plasują się miasta, na samym końcu znajdują się powiaty grodzkie. Biorąc jednak pod uwagę kadencję 1998 – 2002, to powiaty grodzkie w największym stopniu informują o składzie rad. Przyczyna istniejących braków w zakresie informacji o składzie rady w kadencji 2010–2014 może wynikać z faktu braku standaryzacji stron BIP w skali ogólnopolskiej. Istnieją bowiem miasta, których strony BIP są zbudowane skrajnie odmiennie aniżeli większości pozostałych i poszukiwanie informacji jest znacznie utrudnione.

4.1.2 Czy podana jest lista istniejących klubów w radzie.

STAN PRAWNY

Możliwość tworzenia klubów przewidują wszystkie trzy ustawy ustrojowe²³. Kwestia organizacji wewnętrznej klubów pozostawiona została regulacji statutowej. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nie określił klubów jako jedynych możliwych form wewnętrznej organizacji rad. W praktyce bowiem występują, choć rzadko, koła radnych jako formy niższego rze-

²³ Na poziomie gminnym jest to art. 23 ust. 2, zaś na poziomie powiatu jest to art. 18: „Radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy/powiatu”.

du wobec klubów. Sytuacja taka ma miejsce wyłącznie w dużych miastach, w których liczebność rady jest znaczna.

Warto pamiętać, że tworzenie klubów jest możliwością, nie zaś obowiązkiem. Organ stanowiący może swobodnie funkcjonować bez istnienia w danym okresie klubów. To sam organ stanowiący decyduje, czy w danym okresie postanawia o istnieniu klubów, będących przejawem jego własnej wewnętrznej samoorganizacji.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy podana jest lista istniejących klubów w radzie?		
Województwo	TAK	NIE
Śląskie	37,84%	62,16%
Podlaskie	29,41%	70,59%
Wielkopolskie	25,71%	74,29%
Łódzkie	25%	75%
Zachodniopomorskie	23,81%	76,19%
Dolnośląskie	23,33%	76,67%
Kuj. Pomorskie	21,74%	78,26%
Świętokrzyskie	21,43%	78,57%
Pomorskie	20%	80%
Mazowieckie	19,05%	80,95%
Małopolskie	18,18%	81,82%
Lubuskie	14,29%	85,71%
Warmińsko-mazurskie	9,52%	90,48%
Lubelskie	8,33%	91,67%
Opolskie	8,33%	91,67%
Podkarpackie	8,0%	92%
Ogółem średnia cała POLSKA	20,73%	79,27%

W tym pytanie badaliśmy wyłącznie, czy na stronie znajduje się informacja na temat podziału rady na kluby, wraz z podaniem ich nazw. Nie odnosiliśmy się do kwestii istnienia informacji na temat składu klubów (to było przedmiotem zapytania kolejnego). Okazuje się bowiem, że zdarzają się przypadki, kiedy widniejąca informacja na temat istniejących klubów z podaniem ich nazw, nie zawiera informacji o ich składzie. Taka sytuacja nie jest właściwa, i można by ją ocenić jako połowicznie realizującą zasadę jawności struktury wewnętrznej rad. Jaką bowiem ma wartość informacja o istnieniu klubu, skoro w żadnym miejscu na stronie BIP nie możemy się dowiedzieć o jego składzie.

Średnio w Polsce ponad 20% jednostek samorządowych zamieszcza na swoich stronach informacje na temat struktury wewnętrznej organów stanowiących (20,73%), co oznacza, że prawie 80% nie zamieszcza tych informacji na swoich stronach (79,27%). Najwyższy indeks pozytywnych odpowiedzi wystąpił w województwie śląskim (37,84%), podlaskim (29,41%), i wielkopolskim (25,71%). Najmniejszy procent jednostek posiadających na swojej stronie informacje na temat istnienia klubów w radzie wystąpił w województwie podkarpackim (8,0%), lubelskim i opolskim (8,33%), oraz warmińsko-mazurskim (9,52%).

4.1.3 Czy podana jest indywidualna przynależność klubowa radnych?

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Czy podany jest skład klubów?		
Województwo	TAK	NIE
Małopolskie	40,91%	59,09%
Śląskie	38,89%	61,11%
Podlaskie	29,41%	70,59%
Zachodniopomorskie	28,57%	71,43%
Wielkopolskie	25,71%	74,29%
Opolskie	25%	75%
Mazowieckie	23,81%	76,19%
Dolnośląskie	23,33%	76,67%
Świętokrzyskie	21,43%	78,57%
Kuj. Pomorskie	20,83%	79,17%
Łódzkie	20,83%	79,17 %
Pomorskie	20%	80%
Warmińsko-mazurskie	9,52%	90,48%
Lubelskie	8,33%	91,67%
Podkarpackie	8%	92%
Lubuskie	7,14%	92,86%
Ogółem średnia cała POLSKA	22,83%	77,17%

W skali ogólnopolskiej najwyższy indeks pozytywnych odpowiedzi wystąpił w województwie małopolskim (40,91%), śląskim (38,89%), i podlaskim (29,41%). Najmniejszy procent jednostek posiadających na swojej stronie informacje na temat składu istniejących klubów w radzie wystąpił w województwie lubuskim (7,14%), podkarpackim (8%), oraz lubelskim (8,33%). Średnio w Polsce ponad 22% jednostek samorządowych zamieszczając na swoich stronach informacje na temat struktury wewnętrznej or-

ganów stanowiących (22,83%), podaje składy klubów. Oznacza to, że ponad 77% nie zamieszcza tych informacji na swoich stronach (77,17 %).

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Jeżeli w danej jednostce przewidziana jest możliwość tworzenia klubów dla celu wspólnej reprezentacji grupy radnych, docelowo na stronie BIP powinna być zamieszczona dokładna informacja na temat składu klubów.
- Na stronie BIP powinno się zamieścić skany aktów normatywnych określających zasady ich funkcjonowania. W przypadku klubów są to w pierwszej kolejności zapisy statutu – wtedy powinno się zamieścić wyciąg z tego aktu. W drugiej kolejności mogą to być uchwały określające zasady powoływania, członkostwa itd. – takie dokumenty powinny również być zamieszczone.
- Jeżeli reprezentant klubu jest członkiem komisji rewizyjnej, informacja na ten temat powinna być uzewnętrzniona na stronie BIP.
- Warto również zamieścić na stronie informacje umożliwiające bezpośredni kontakt, przynajmniej z przewodniczącym danego klubu.

4.1.4. Organizacja komisji organów stanowiących

Komisje stanowią ciała pomocnicze wobec organów stanowiących i ich rola sprowadza się do przygotowywania prac samej rady. Warto pamiętać że komisje nie są organami gminy/powiatu, gdyż stanowią jedynie formę pomocniczą wobec samej rady jako takiej. Stąd też formułują one swoje opinie, które w żadnym wypadku nie są wiążące dla organu stanowiącego. Nawet jeżeli wystąpienie określonej opinii jest obowiązkowe, to jednak nadal jest to jedynie opinia komisji. Sytuacja taka ma miejsce w procedurze budżetowej, czy też udzielania absolutorium dla organu wykonawczego. Opinia komisji rewizyjnej musi wystąpić w przebiegu całości procesu, jednak nadal jest to jedynie opinia. Pomimo tego, rola komisji w praktyce jest ogromna. To w trakcie prac komisji wypracowywane są rozwiązania, które następnie stają się przedmiotem obrad organu stanowiącego. Dlatego też niezwykle istotne jest by składy komisji były zawsze podawane na stronie BIP, na bieżąco aktualizowane. Tylko w ten sposób mieszkańcy mogą w czasie dowiedzieć się jacy radni jako członkowie komisji pracują nad danym rozwiązaniem, by starać się w sposób należyte argumentowany prze-

konać do innego stanowiska w tej sprawie. Pomocniczy charakter komisji organu stanowiącego w żadnym stopniu nie zwalnia z zapewnienia takiego samego poziomu jawności ich działania, jak samej rady.

Skład komisji rad ostatnich czterech kadencji

Podobnie jak w odniesieniu do organów stanowiących, w naszym badaniu założyliśmy jako minimum, podawanie składu komisji z ostatnich czterech kadencji, czyli z lat: 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy podany jest skład KOMISJI ORGANU STANOWIĄCEGO?								
Rodzaj jednostek	2010-2014		2006-2010		2002-2006		1998-2002	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
<i>Gminy miejskie</i>	91,06%	8,94%	26,38%	73,62%	17,02%	82,98%	0,85%	99,15%
<i>Powiaty grodzkie</i>	89,39%	10,61%	24,24%	75,76%	6,06%	93,94%	1,52%	98,48%
<i>Powiaty ziemskie</i>	92,36%	7,64%	25,80%	74,20%	15,61%	84,39%	2,23%	97,77%
Ogółem średnia cała POLSKA	91,54%	8,46%	25,85%	74,15%	15,12%	84,88%	1,63%	98,37%

W tym zakresie tradycyjnie już, im dalej sięgamy w przeszłość, tym coraz bardziej spada procent jednostek, które nadal posiadają na swoich stronach informacje na temat składów komisji organów stanowiących z okresu poprzednich kadencji. Spadek ten jednak w porównaniu ze składami organów stanowiących jest bardziej drastyczny. Dla porównania w kadencji 1998-2002 skład rady podany był w 6,99% jednostek, zaś w odniesieniu do komisji ten procent wynosi zaledwie 1,63%. Różnica zatem jest ponad czterokrotna.

W odniesieniu do ostatniej kadencji (2010-2014) najwyższy współczynnik pozytywnych odpowiedzi znajduje się w grupie powiatów ziemskich (92,36%), nieco gorzej w grupie miast (91,06%), zaś najniższy współczynnik występuje w powiatach grodzkich. Trzeba jednak przyznać, że różnice między poszczególnymi grupami są minimalne. Największe różnice w procentach pozytywnych odpowiedzi zauważyliśmy w okresie kadencji 2002-2006. W odniesieniu do tej kadencji najwyższy współczynnik pozytywnych odpowiedzi znajduje się w grupie miast (17,02%), nieco gorzej w grupie powiatów

ziemskich (15,61%), zaś najniższy współczynnik występuje w powiatach grodzkich (6,06 %), i jest on prawie trzykrotnie niższy w porównaniu do dwóch pozostałych grup. Może to zaskakiwać biorąc pod uwagę fakt, że powiaty grodzkie mają z reguły bardzo rozbudowane strony własne BIP. Z drugiej jednak strony taką rozbieżność można tłumaczyć faktem, że właśnie ogrom informacji bieżących na tych stronach, zdeterminował praktykę zamieszczania maksymalnie dużo informacji bieżących, aktualnych, zaś w mniejszym stopniu informacji z okresu poprzednich kadencji. Starsze informacje są często przesunięte do części archiwalnej BIP.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Czy podany jest skład KOMISJI ORGANU STANOWIĄCEGO?								
	<i>Wszystkie rodzaje jednostek (miasta, powiaty ziemskie, powiaty grodzkie)</i>							
Kadencja	2010-2014		2006-2010		2002-2006		1998-2002	
Województwo	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
Dolnośląskie	90 %	10 %	23,33 %	76,67 %	10 %	90 %	3,33 %	96,67 %
Kuj. Pomorskie	91,67 %	8,33 %	16,67 %	83,33 %	11,11%	88,89 %	0 %	100 %
Lubelskie	87,50 %	12,50 %	20 %	80 %	2,50 %	97,50 %	2,50 %	97,50 %
Lubuskie	85,71 %	14,29 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %
Łódzkie	94,87 %	5,13 %	25,64 %	74,36 %	5,13 %	94,87 %	0 %	100 %
Małopolskie	90,63 %	9,38 %	71,88 %	28,13 %	56,25 %	43,75 %	6,25 %	93,75 %
Mazowieckie	95,77 %	4,23 %	25,35 %	74,65 %	18,31 %	81,69 %	4,23 %	95,77 %
Opolskie	100 %	0 %	28,57 %	71,43 %	28,57 %	71,43 %	0 %	100 %
Podkarpackie	94,59 %	5,41 %	16,22 %	83,78 %	13,51 %	86,49 %	0%	100 %
Podlaskie	92,59 %	7,41%	37,04 %	62,96 %	29,63 %	70,37 %	0 %	100 %
Pomorskie	97,50 %	2,50 %	25 %	75 %	12,50 %	87,50 %	2,50 %	97,50 %
Śląskie	89,39 %	10,61 %	30,30 %	69,70 %	15,15 %	84,85 %	0 %	100 %
Świętokrzyskie	94,44 %	5,56 %	33,33 %	66,67 %	22,22 %	77,78 %	5,56 %	94,44 %
Warmińsko-mazurskie	91,43 %	8,57 %	17,14 %	82,86 %	11,43 %	88,57 %	0 %	100 %
Wielkopolskie	86 %	14 %	26 %	74 %	8 %	92 %	0 %	100 %
Zachodniopomorskie	86,21 %	13,79 %	17,24 %	82,76 %	17,24 %	82,76 %	0 %	100 %
Ogółem średnia cała POLSKA	91,54 %	8,46 %	25,85 %	74,15 %	15,12 %	84,88 %	1,63 %	98,37 %

Ta część badania miała ukazać jak w skali ogólnopolskiej kształtuje się procent pozytywnych odpowiedzi w ramach wszystkich trzech grup razem ujętych w odniesieniu do poszczególnych województw.

W skali ogólnopolskiej w kadencji 2010-2014 najwyższy wskaźnik pozytywnych odpowiedzi wystąpił w województwie opolskim (100 %), pomorskim (97,50 %), i mazowieckim (95,77 %). Najmniejszy procent jednostek posiadających na swojej stronie informacje na temat składu komisji w radzie wystąpił w województwie lubuskim (85,71%), wielkopolskim (86%), oraz zachodniopomorskim (86,21%).

W skali ogólnopolskiej w kadencji 2006-2010 najwyższy wskaźnik pozytywnych odpowiedzi wystąpił w województwie małopolskim (71,88%), podlaskim (37,04%), i świętokrzyskim (33,33%). Najmniejszy procent jednostek posiadających na swojej stronie informacje na temat składu komisji w radzie wystąpił w województwie lubuskim (0%), podkarpackim (16,22%), oraz kujawsko pomorskim (16,67%).

W skali ogólnopolskiej w kadencji 2002-2006 najwyższy wskaźnik pozytywnych odpowiedzi wystąpił ponownie w województwie małopolskim (56,25%), podlaskim (29,63%), i opolskim (28,57%). Najmniejszy procent jednostek posiadających na swojej stronie informacje na temat składu komisji w radzie wystąpił po raz kolejny w województwie lubuskim (0 %), lubelskim (2,50%) oraz łódzkim (5,13%).

W skali ogólnopolskiej w kadencji 1998-2002 najwyższy wskaźnik pozytywnych odpowiedzi wystąpił po raz trzeci w województwie małopolskim (6,25%), świętokrzyskim (5,56%), i mazowieckim (4,23%). Najmniejszy procent jednostek posiadających na swojej stronie informacje na temat składu komisji w radzie wystąpił w województwie lubelskim oraz pomorskim (2,50%). Aż w 10 województwach żadna ze zbadanych jednostek nie zamieściła na swojej stronie informacji na temat składu komisji rady w kadencji 1998-2002.

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Jako absolutną konieczność uznajemy zamieszczanie informacji na temat składu komisji w bieżącej kadencji.
- Opis składu konkretnej komisji powinien zawierać informacje na temat możliwości kontaktu z przewodniczącym komisji.
- Dobrze jest by przy opisie składu komisji zamieszczać skany uchwał powołujących komisje, oraz odnoszących się do zmian w jej składzie.
- Przy składzie komisji powinno zawrzeć się informacje o przedmiocie działalności komisji, jakie są jej podstawowe zadania.

- Jeżeli wykorzystywany program do obsługi BIP, który na to pozwala, w tym samym miejscu powinna się pojawiać informacja na bieżąco aktualizowana o najbliższych posiedzeniach komisji, miejscu i czasie.
- Jeżeli skład komisji ulega zmianie wskutek odejścia z niej konkretnego radnego, powinno się zamieścić informacje do kiedy dana osoba funkcjonowała jako jej członek, oraz z jakim dniem, kto ją zastąpił w składzie komisji. Zapewnia to pełną przejrzystość i kompletność informacji na temat zmian w składzie komisji.

4.2. Informacja o organach i osobach zamieszczonych na BIP

4.2.1. Zakres informacji o radnych zamieszczonych na BIP

W powyższym zakresie badaniu poddaliśmy, czy strona BIP zawiera określone konkretne informacje na temat każdego z radnych. Interesowała nas obecność następujących danych umieszczonych na stronach urzędowych BIP:

- informacja o okręgu wyborczym radnego,
- ilości głosów oddanych na radnego w wyborach samorządowych,
- informacja o członkostwie radnego w komisjach rady,
- zdjęcie radnego.

W odniesieniu do wszystkich trzech grup badanych, w całej Polsce, wyniki badań przedstawiają się następująco:

Średnia cała POLSKA	Inf. o okręgu wyborczym		Liczba głosów		Członkostwo w komisji		Zdjęcie radnego	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
	15,77%	84,23%	3,58%	96,42%	17,56%	82,44%	20,98%	79,02%

Średnie dane krajowe wszystkich badanych podmiotów samorządowych dotyczące zakresu informacji o radnych w 4 ocenianych elementach przedstawiają się następująco:

- najwięcej umieszczeń na stronie BIP – ok. 21% - dotyczy zdjęcia radnego.
- następnie ok. 18% stron wskazuje na członkostwo radnego w określonej komisji.
- ok. 16% z BIP zawiera informację o okręgu wyborczym radnego.

- Najmniej ze stron BIP – jedynie ok. 4% - ujawnia informację o liczbie głosów oddanych na radnego w wyborach samorządowych.

Jak widać wpływ na tak niski odsetek umieszczeń interesujących nas danych miały przede wszystkim niskie dane uzyskane z powiatów ziemskich. Owo uśrednienie danych krajowych pokazuje nam, że obraz zakresu informowania o radnych najbliższy jest uśrednionym danym krajowym gmin miejskich, niż danym powiatów miejskich, które uzyskały wysoki odsetek danych pozytywnych w stosunku do pozostałych dwóch grup badawczych.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

ZAKRES INFORMACJI O RADNYCH ZAMIESZCZONYCH NA BIP								
GMINY MIEJSKIE <i>nie będące powiatem grodzkim</i>								
Województwo	Inf. o okręgu		Ilość głosów		Członkostwo w komisji		Zdjęcie radnego	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
Dolnośląskie	16,67%	83,33%	0%	100%	13,33%	86,67%	20%	80%
Kuj. Pomorskie	7,69%	92,31%	0%	100%	15,38%	84,62%	23,08%	76,92%
Lubelskie	12,50%	87,50%	0%	100%	6,25%	93,75%	12,50%	87,50%
Lubuskie	14,29%	85,71%	0%	100%	28,57%	71,43%	0%	100%
Łódzkie	40%	60%	13,33%	86,67%	20%	80%	33,33%	66,67%
Małopolskie	10%	90%	0%	100%	20%	80%	20%	80%
Mazowieckie	31,03%	68,97%	6,90%	93,10%	20,69%	79,31%	24,14%	75,86%
Opolskie	50%	50%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Podkarpackie	0%	100%	0%	100%	16,67%	83,33%	16,67%	83,33%
Podlaskie	20%	80%	0%	100%	20%	80%	10%	90%
Pomorskie	10%	90%	5%	95%	25%	75%	30%	70%
Śląskie	26,67%	73,33%	0%	100%	13,33%	86,67%	13,33%	86,67%
Świętokrzyskie	0%	100%	0%	100%	25%	75%	0%	100%
Warmińsko-mazurskie	21,43%	78,57%	0%	100%	28,57%	71,43%	14,29%	85,71%
Wielkopolskie	26,67%	73,33%	13,33%	86,67%	20%	80%	26,67%	73%
Zachodniopomorskie	25%	75%	0%	100%	25%	75%	25%	75%
Ogółem średnia cała POLSKA	19,50%	80,50%	2%	98%	18,61%	81,39%	17%	83%

Z danych zebranych wynika, iż w skali ogólnopolskiej w grupie gmin miejskich, jedynie ok. 20% tych stron informuje o okręgu wyborczym radnego. Mniej, bo ok. 19% z badanych stron zamieszcza dane o komisji, w której pracuje radny. 17% stron BIP udostępnia jego zdjęcie. A najmniej – 2% stron badanych - zawiera informacje o ilości głosów zdobytych przez

radnego podczas wyborów samorządowych. Widać zatem, że radny jest w wielu przypadkach osobą anonimową, znaną tylko z imienia i nazwiska podanego na liście radnych danej kadencji.

W skali ogólnopolskiej informacja o okręgu z którego pochodzi radny, średnio była zamieszczona w 19,50% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie opolskim (50%), oraz łódzkim (40%) i mazowieckim (31,02%). W dwóch województwach w świętokrzyskim i podkarpackim wskaźnik wyniósł 0%, zaś w kujawsko pomorskim 7,69%.

W skali ogólnopolskiej informacja o ilości otrzymanych w wyborach głosów przez konkretnego radnego, średnio była zamieszczona w 2% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie łódzkim i wielkopolskim (13,33%), oraz mazowieckim (6,90%). Aż w 12 województwach wskaźnik wyniósł 0%.

W skali ogólnopolskiej informacja o członkostwie w komisji konkretnego radnego, średnio była zamieszczona w 18,61% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie warmińsko-mazurskim i lubuskim (28,57%), oraz zachodniopomorskim (25%). W województwie opolskim wskaźnik wyniósł 0%, zaś w lubelskim 6,25%.

W skali ogólnopolskiej zdjęcie radnego było średnio zamieszczone na stronie BIP w 17 % jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie łódzkim (33,33%), oraz pomorskim (30%) i wielkopolskim (26,67%). W trzech województwach wskaźnik wyniósł 0% (opolskie, świętokrzyskie, lubuskie).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

ZAKRES INFORMACJI O RADNYCH ZAMIESZCZONYCH NA BIP								
POWIATY ZIEMSKIE								
Województwo	Inf. o okręgu		Ilość głosów		Członkostwo w komisji		Zdjęcie radnego	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
Dolnośląskie	7,69%	92,31%	0%	100%	7,69%	92,31%	3,85%	96,15%
Kuj. Pomorskie	5,26%	94,74%	5,26%	94,74%	5,26%	94,74%	21,05%	78,95%
Lubelskie	5%	95%	0%	100%	20%	80%	0%	100%
Lubuskie	8,33%	91,67%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Łódzkie	9,52%	90,48%	4,76%	95,24%	23,81%	76,19%	19,05%	80,95%
Małopolskie	26,32%	73,68%	0%	100%	26,32%	73,68%	36,84%	63,16%
Mazowieckie	10,81%	89,19%	8,11%	91,89%	16,22%	83,78%	27,03%	72,97%
Opolskie	18,18%	81,82%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Podkarpackie	0%	100%	0%	100%	9,52%	90,48%	4,76%	95,24%
Podlaskie	0%	100%	0%	100%	0%	100%	7,14%	92,86%
Pomorskie	0%	100%	6,67%	93,33%	0%	100%	25%	75%
Śląskie	5,88%	94,12%	5,88%	94,12%	29,41%	70,59%	17,65%	82,35%
Świętokrzyskie	7,69%	92,31%	0%	100%	0%	100%	23,08%	76,92%
Warmińsko-mazurskie	5,26%	94,74%	0%	100%	5,26%	94,74%	15,79%	84,21%
Wielkopolskie	9,68%	90,32%	0%	100%	9,68%	90,32%	19,35%	80,65%
Zachodniopomorskie	11,11%	88,89%	0%	100%	5,56%	94,44%	16,67%	83,33%
Ogółem średnia cała POLSKA	8,17%	91,83%	2%	98%	9,92%	90,08%	14,83%	85,17%

Znacznie gorsze wyniki w skali ogólnopolskiej prezentują badane strony BIP powiatów ziemskich. Informacje o radnych tych jednostek w wielu przypadkach są o połowę niższe w danych % w stosunku do tych prezentowanych na tronach BIP urzędów miast. Podobnie natomiast przedstawiają się w tych dwóch badanych jednostkach statystyki na temat ilości głosów oddanych na radnego. W obu przypadkach: gmin miejskich i powiatów ziemskich tylko 2% badanych wszystkich stron BIP ma o tym informację. Niecałe 10 % stron BIP informuje, w jakiej komisji zasiada radny powiatu ziemskiego. Jeszcze mniej, bo niecałe 9% BIP udostępnia informację o okręgu wyborczym, który reprezentuje radny. Na tle tych danych, optymistycznie przedstawia się statystyka umieszczania zdjęć reprezentanta – ok. 15% badanych stron BIP zawiera zdjęcia. Jest ona wprawdzie niższa o 2% od statystyki gmin miejskich, ale niewątpliwie góruje nad pozostałymi danymi przedstawionymi w powyższej tabeli dotyczącej powiatów ziemskich.

W grupie powiatów ziemskich, w skali ogólnopolskiej informacja o okręgu z którego pochodzi radny, średnio była zamieszczona w 8,17 % jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie małopolskim (26,32%), oraz opolskim (18,18%) i zachodniopomorskim (11,11%). W trzech województwach w podkarpackim, pomorskim i podlaskim wskaźnik wyniósł 0%.

W grupie powiatów ziemskich w skali ogólnopolskiej informacja o ilości otrzymanych w wyborach głosów przez konkretnego radnego, średnio była zamieszczona w 2% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie mazowieckim (8,11%), oraz pomorskim (6,67%). Aż w 11 województwach wskaźnik wyniósł 0%.

W grupie powiatów ziemskich w skali ogólnopolskiej informacja o członkostwie w komisji konkretnego radnego, średnio była zamieszczona w 9,92 % jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie śląskim (29,41%), małopolskim (26,32%), oraz łódzkim (23,81%). Aż w 5 województwach wskaźnik wyniósł 0%.

W grupie powiatów ziemskich, w skali ogólnopolskiej zdjęcie radnego było średnio zamieszczone na stronie BIP w 17 % jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie małopolskim (36,84%), oraz mazowieckim (27,03%) i pomorskim (25 %). W trzech województwach wskaźnik wyniósł 0% (opolskie, lubelskie, lubuskie).

ZAKRES INFORMACJI O RADNYCH ZAMIESZCZONYCH NA BIP								
Województwo	POWIATY GRODZKIE							
	Inf. o okręgu		Ilość głosów		Członkostwo w komisji		Zdjęcie radnego	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
Dolnośląskie	0%	100%	0%	100%	50%	50%	50%	50%
Kuj. Pomorskie	50%	50%	25%	75%	75%	25%	75%	25%
Lubelskie	0%	100%	0%	100%	50%	50%	25%	75%
Lubuskie	50%	50%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Łódzkie	0%	100%	0%	100%	33,33%	66,67%	33,33%	66,67%
Małopolskie	33,33%	66,67%	33,33%	66,67%	33,33%	66,67%	33,33%	66,67%
Mazowieckie	40%	60%	40%	60%	40%	60%	60%	40%
Opolskie	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Podkarpackie	0%	100%	0%	100%	25%	75%	25%	75%
Podlaskie	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Pomorskie	100%	0%	0%	100%	75%	25%	100%	0%
Śląskie	47,37%	52,63%	10,53%	89,47%	42,11%	57,89%	57,89%	42,11%
Świętokrzyskie	100%	0%	0%	100%	100%	0%	100%	0%
Warmińsko-Mazurskie	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Wielkopolskie	50%	50%	0%	100%	75%	25%	75%	25%
Zachodniopomorskie	33,33%	66,67%	33,33%	66,67%	66,67%	33,33%	33,33%	66,67%
Ogółem średnia cała POLSKA	35%	65%	12%	88%	45%	55%	45%	55%

Dane ogólnopolskie odnoszące się do radnych powiatów grodzkich mają największy odsetek odpowiedzi pozytywnych dla postawionych wyżej 4 pytań badawczych. Okazuje się, że aż w 45% są umieszczone dane o członkostwie radnego w komisji w BIP oraz w 45% znajdują się zdjęcia radnych *online*. W 35% wiemy o okręgu wyborczym, z którego kandydował radny. A w 12% także o liczbie głosów oddanych na niego przez wyborców. Relatywnie więc, grupa powiatów grodzkich wypadła w tym obszarze najlepiej w stosunku do dwóch pozostałych grup.

W grupie powiatów grodzkich, w skali ogólnopolskiej informacja o okręgu z którego pochodzi radny, średnio była zamieszczona w 35% jednostek. W dwóch województwach, w pomorskim i świętokrzyskim wskaźnik w tym zakresie wynosił 100%. Aż w 6 województwach wskaźnik wyniósł 0%.

W grupie powiatów grodzkich w skali ogólnopolskiej informacja o ilości otrzymanych w wyborach głosów przez konkretnego radnego, średnio była zamieszczona w 12% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie

wystąpił w województwie warmińsko-mazurskim (50%), mazowieckim (40%), oraz małopolskim (33,33%). Aż w 10 województwach wskaźnik wyniósł 0%.

W grupie powiatów grodzkich w skali ogólnopolskiej informacja o członkostwie w komisji konkretnego radnego, średnio była zamieszczona w 45% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie świętokrzyskim (100%), zaś w pomorskim, kujawsko pomorskim i wielkopolskim 75%. W trzech województwach wskaźnik wyniósł 0% (podlaskie, lubuskie i opolskie).

W grupie powiatów grodzkich, w skali ogólnopolskiej zdjęcie radnego było średnio zamieszczone na stronie BIP w 38 % jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie pomorskim i świętokrzyskim (100%), oraz w wielkopolskim (75%). W czterech województwach wskaźnik wyniósł 0% (opolskie, lubelskie, lubuskie, podlaskie).

4.2.2. Ujawnienie indywidualnej aktywności radnych

- czy na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek zakładki umożliwiające zapoznanie się z treścią złożonych przez radnych interpelacji?
- czy na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek zakładki umożliwiające zapoznanie się z treścią udzielonych radnym odpowiedzi na interpelacje?

Czy na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek zakładki umożliwiające zapoznanie się z treścią złożonych przez radnych interpelacji?

Wyniki badań ogólnopolskich

Średnia cała POLSKA	Treść interpelacji		Treści odpowiedzi na interpelacje	
	TAK	NIE	TAK	NIE
	20,33%	79,67%	14,15%	85,85%

Radny powinien być osobą aktywną w radzie w trakcie pełnienia mandatu. Skąd wyborca czy jakakolwiek inna osoba zainteresowana jego pracą ma o niej wiedzieć? Na pewno ma służyć temu statystyka, umieszczana na stronie BIP. Jednym ze środków kontrolno-interwencyjnych przysługujących radnemu jest prawo do interpelacji. W sytuacji, kiedy radny potrzebuje informacji i wnosi by organ wykonawczy podjął działania odnośnie danej sprawy, składa interpelację. Ogólnopolskie dane dotyczące 3 grup badaw-

czych pokazują, iż niewiele ponad 20% stron BIP zawiera treść złożonych przez radnych interpelacji. Jeszcze mniej w stosunku do treści interpelacji, znajduje się informacji na temat odpowiedzi udzielonych na złożone interpelacje – 14,15%. Zatem nie wiemy za wiele na temat interwencji radnych w sprawach istotnych i zasadniczych dla gminy, jak i ustosunkowania się do nich adresata interpelacji.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	MIASTA nie będą powiatami grodzkimi			
	Treść złożonych interpelacji		Treść odpowiedzi na interpelacje	
	TAK	NIE	TAK	NIE
Dolnośląskie	13,33%	86,67%	66,67%	93,33%
Kuj. Pomorskie	7,69%	92,31%	7,69%	92,31%
Lubelskie	6,25%	93,75%	6,25%	93,75%
Lubuskie	14,29%	85,71%	0%	100%
Łódzkie	20%	80%	20%	80%
Małopolskie	70%	30%	40%	60%
Mazowieckie	31,03%	68,97%	20,69%	79,31%
Opolskie	0%	100%	0%	100%
Podkarpackie	0%	100%	0%	100%
Podlaskie	0%	100%	0%	100%
Pomorskie	25%	75%	20%	80%
Śląskie	13,33%	86,67%	13,33%	86,67%
Świętokrzyskie	25%	75%	25%	75%
Warmińsko-mazurskie	7,14%	92,86%	7,14%	92,86%
Wielkopolskie	20%	80%	20%	80%
Zachodniopomorskie	37,50%	62,50%	37,50%	62,50%
Ogółem średnia cała POLSKA	18,16%	81,84%	17,77%	82,23%

Dane uśrednione statystyczne ogólnopolskie dla gmin miejskich nie będących powiatami grodzkimi wskazują, iż na stronach BIP treść interpelacji umieszczono w nieco ponad 18% przypadkach. Odpowiedzi na interpelacje jest niecałe 18%. Dane dotyczące umieszczenia treści interpelacji i odpowiedzi na nie są zbliżone. Należy zatem stwierdzić, iż w wielu wypadkach, na co wskazują statystyki szczegółowe w tabeli, interpelacja pociągała za sobą umieszczenie odpowiedzi na nią *online*. Chodź, jak wykażą poniższe bardziej szczegółowe analizy, nie zawsze taka zależność występuje. Przykładowo w województwie dolnośląskim, gdzie tylko 13% miast zamieszczało treść złożonych interpelacji, aż 66,67% umieszczało na BIP treść udzielonych odpowiedzi na złożone interpelacje.

W grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, w skali ogólnopolskiej informacja o treści złożonych interpelacji, średnio była zamieszczona w 18,16% jednostek. W województwie małopolskim wskaźnik w tym zakresie wynosił 70%, w województwie zachodniopomorskim 37,50% w mazowieckim 31,02%. W 3 województwach wskaźnik wyniósł 0% (podlaskie, podkarpackie, opolskie). Natomiast informacja o treści odpowiedzi udzielonej na złożoną interpelację średnio była zamieszczona w 17,77% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie dolnośląskim 66,67%, w małopolskim 40%, w zachodnio-pomorskim 37,50%. W 4 województwach wskaźnik wyniósł 0% (podlaskie, podkarpackie, opolskie, lubuskie).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

Województwo	POWIATY GRODZKIE			
	Treść złożonych interpelacji		Treść odpowiedzi na interpelację	
	TAK	NIE	TAK	NIE
Dolnośląskie	25%	75%	0%	100%
Kuj. Pomorskie	75%	25%	75%	25%
Lubelskie	0%	100%	0%	100%
Lubuskie	100%	0%	100%	0%
Łódzkie	33,33%	66,67%	0%	100%
Małopolskie	33,33%	66,67%	33,33%	66,67%
Mazowieckie	60%	40%	40%	60%
Opolskie	0%	100%	0%	100%
Podkarpackie	0%	100%	0%	100%
Podlaskie	33,33%	66,67%	33,33%	66,67%
Pomorskie	50%	50%	50%	50%
Śląskie	52,63%	47,37%	5,26%	94,74%
Świętokrzyskie	0%	100%	0%	100%
Warmińsko-mazurskie	50%	50%	50%	50%
Wielkopolskie	50%	50%	25%	75%
Zachodniopomorskie	100%	0%	66,67%	33,33%
Ogółem średnia cała POLSKA	41%	59%	30%	70%

Średnia krajowa dla powiatów grodzkich umieszczenia treści złożonych interpelacji i odpowiedzi na stronie BIP ma największy % umieszczeń względem średnich krajowych dla gmin miejskich i powiatów ziemskimi (patrz niżej). Mamy w ponad 40% stron BIP powiatów grodzkich obecność interpelacji, a w 30% zamieszczone są odpowiedziami na nie. Ponownie w statystyce porównawczej między 3 docelowo badanymi grupami, powiaty grodzkie zajmują pierwsze miejsce w zestawieniu obecności danych na stronach BIP.

W grupie powiatów grodzkich, w skali ogólnopolskiej informacja o treści złożonych interpelacji, średnio była zamieszczona w 41% jednostek. W województwie lubuskim i zachodniopomorskim wskaźnik w tym zakresie wynosił 100%, w województwie kujawsko-pomorskim 75,00%. W 4 województwach wskaźnik wyniósł 0% (Podkarpackie, Opolskie, Lubelskie, Świętokrzyskie). Natomiast informacja o treści odpowiedzi udzielonej na złożoną interpelację średnio była zamieszczona w 30% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie lubuskim 100%, w kujawsko-pomorskim 75%, i zachodnio-pomorskim 66,67%. w małopolskim 40%, w 37,50%. W 6 województwach wskaźnik wyniósł 0% (dolnośląskie, lubelskie, opolskie, podkarpackie, świętokrzyskie).

Województwo	POWIATY ZIEMSKIE			
	Treść złożonych interpelacji		Treść odpowiedzi na interpelacje	
	TAK	NIE	TAK	NIE
Dolnośląskie	19,23%	80,77%	15,38%	84,62%
Kuj. Pomorskie	26,32%	73,68%	10,53%	89,47%
Lubelskie	5%	95%	5%	95%
Lubuskie	8,33%	91,67%	8,33%	91,67%
Łódzkie	23,81%	76,19%	9,52%	90,48%
Małopolskie	31,58%	68,42%	26,32%	73,68%
Mazowieckie	18,92%	81,08%	16,22%	83,78%
Opolskie	18,18%	81,82%	9,09%	90,91%
Podkarpackie	4,76%	95,24%	0%	100%
Podlaskie	7,14%	92,86%	7,14%	92,86%
Pomorskie	6,25%	93,75%	0%	100%
Śląskie	17,65%	82,35%	17,65%	82,35%
Świętokrzyskie	30,77%	69,23%	15,38%	84,62%
Warmińsko mazurskie	5,26%	94,74%	5,26%	94,74%
Wielkopolskie	6,45%	93,55%	6,45%	93,55%
Zachodniopomorskie	38,89%	61,11%	38,89%	61,11%
Ogółem średnia cała POLSKA	16,78%	83,22%	11,95%	88,05%

Powiaty ziemskie plasują się na 3 miejscu w zestawieniu średniej krajowej umieszczania na stronach BIP treści interpelacji i odpowiedzi na nie. Odsetek interpelacji osiąga prawie 17%, a odpowiedzi na nie już mniej, bo tylko ok. 12%. Zatem w przypadku powiatów ziemskich mamy do czynienia z niskim stopniem informowania odbiorców na temat interpelacji radnych i udzielonych na nie odpowiedzi.

W grupie powiatów ziemskich, w skali ogólnopolskiej informacja o treści złożonych interpelacji, średnio była zamieszczona w 16,78% jednostek. W województwie zachodniopomorskim wskaźnik w tym zakresie wyniósł 38,89%, w województwie małopolskim 31,58%, w świętokrzyskim 30,77%. Najniższy wskaźnik wystąpił w województwie podkarpackim 4,76%, lubelskim 5%, i warmińsko-mazurskim 5,26%. Natomiast informacja o treści odpowiedzi udzielonej na złożoną interpelację średnio była zamieszczona w 11,95% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie zachodniopomorskim 38,89%, małopolskim 26,32%, oraz śląskim 17,65%. W 2 województwach wskaźnik wyniósł 0% (podkarpackie i podkarpackie), w województwie lubelskim wyniósł 5%.

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Zamieszczanie treści złożonych interpelacji powinno mieć charakter systemowy, co oznacza działania o charakterze cyklicznym i sformalizowanym. Sugerujemy zatem by organ stanowiący podjął uchwałę co do formularza składanych interpelacji przez radnych, w celu ich łatwiejszego zamieszczania na stronie BIP.
- Uchwała organu stanowiącego powinna określać szczegółowo zasady postępowania ze złożoną interpelacją, łącznie z działaniami o charakterze technicznym, zmierzającymi do umieszczenia skanów na stronie BIP.
- Rekomendujemy, by na stronach BIP umieszczać odrębne zakładki w menu przedmiotowym odnoszące się do interpelacji radnych. Dobrym rozwiązaniem jest również powiązanie stosownej zakładki przy opisie osoby radnego, by internauta w jednym miejscu miał możliwość zapoznania się z kompendium wiedzy na temat konkretnego radnego, ze szczególnym uwzględnieniem złożonych przez niego interpelacji.
- Zamieszczanie treści złożonych interpelacji powinno następować z poszanowaniem ochrony praw osób trzecich. Stąd też ważne, by przed zamieszczeniem skanu interpelacji dokonać stosownej anonimizacji, jeżeli takowa byłaby konieczna.

4.3. Informacja na temat trybu działania organu stanowiącego i ich komisji

4.3.1. Czy na stronie bip podany jest termin najbliższej sesji rady ?

Wyniki badań ogólnopolskich.

% jednostek informujących na stronie BIP o terminie sesji rady	
Rodzaj jednostki	Dane %
<i>Gminy miejskie</i>	57,45%
<i>Powiaty grodzkie</i>	63,64%
<i>Powiaty ziemskie</i>	48,73%

Termin sesji rady jest informacją dla mieszkańców danej gminy i innych zainteresowanych osób, iż rada wykonuje pewne zaplanowane czynności. Każdy, kto chce przyjrzeć się obradom rady może w danym dniu uczestniczyć jako obserwator w sesji rady.

Jak wynika ze średnich danych krajowych termin sesji umieszczany jest na stronach BIP wszystkich badanych jednostek w ok. 54%. Czyli niewiele ponad połowę wszystkich rad ogłasza termin swoich sesji. Jak wynika z uśrednionych danych dla poszczególnych trzech badanych grup (tabele poniżej), każda z nich w ponad 50% umieszcza na swoich stronach BIP terminy spotkań rady. Najlepiej wypadła grupa powiatów grodzkich, następnie miasta i z najniższym wskaźnikiem powiaty ziemskie.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Czy podawany jest termin najbliższej sesji rady		
Województwo	TAK	NIE
Małopolskie	81,25%	18,75%
Opolskie	78,57%	21,43%
Pomorskie	72,50%	27,50%
Śląskie	66,67%	33,33%
Podlaskie	59,26%	40,74%
Kujawsko Pomorskie	55,56%	44,44%
Zachodniopomorskie	55,17%	44,83%
Warmińsko-mazurskie	54,29%	45,71%
Mazowieckie	53,52%	46,48%
Łódzkie	51,28%	48,72%
Dolnośląskie	50,00%	50,00%
Świętokrzyskie	44,44%	55,56%
Wielkopolskie	44,00%	56,00%
Podkarpackie	37,84%	62,16%
Lubelskie	35,00%	65,00%
Lubuskie	14,29%	85,71%
Ogółem średnia cała POLSKA	53,66%	46,34%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, na stronie BIP istniała informacja o terminie najbliższej sesji rady w 53,66% jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie małopolskim (81,25%), opolskim (78,57%) i pomorskim (72,50%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim (14,29 %), lubelskim (35%), i podkarpackim (37,84%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Termin sesji rady na BIP	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	53,85%	46,15%
Kuj. Pomorskie	52,63%	47,37%
Lubelskie	40%	60%
Lubuskie	16,67%	83,33%
Łódzkie	52,38%	47,62%
Małopolskie	78,95%	21,05%
Mazowieckie	40,54%	59,46%
Opolskie	81,82%	18,18%
Podkarpackie	33,33%	66,67%
Podlaskie	64,29%	35,71%
Pomorskie	56,25%	43,75%
Śląskie	58,82%	41,18%
Świętokrzyskie	38,46%	61,54%
Warmińsko- mazurskie	52,63%	47,37%
Wielkopolskie	32,26%	67,74%
ZachodnioPomorskie	50%	50%
Ogółem średnia cała POLSKA	50,18%	49,82%

W grupie powiatów ziemskich w skali ogólnopolskiej, informacja na temat terminu najbliższej sesji rady, średnio była zamieszczona w 50,18% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwach, opolskim (81,82%), małopolskim (78,95%), oraz podlaskim (64,29%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim (16,67%), wielkopolskim (32,26%), i podkarpackim (33,33%).

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Termin sesji rady na BIP	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	25%	75%
Kuj. Pomorskie	75%	25%
Lubelskie	0%	100%
Lubuskie	0%	100%
Łódzkie	33,33%	66,67%
Małopolskie	100%	0%
Mazowieckie	40%	60%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	50%	50%
Podlaskie	66,67%	33,33%
Pomorskie	100%	0%
Śląskie	78,95%	21,05%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	100%	0%
Wielkopolskie	75%	25%
Zachodniopom.orskie	100%	0%
Ogółem średnia cała POLSKA	59%	41%

W grupie powiatów grodzkich w skali ogólnopolskiej, informacja na temat terminu najbliższej sesji rady, średnio była zamieszczona w 59 % jednostek. Aż w 5 województwach wskaźnik wyniósł 100% (małopolskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie). W trzech województwach wskaźnik wyniósł 0% (lubuskie, opolskie, lubelskie).

Najlepsze wyniki uśrednione ogólnopolskie na temat informacji o terminie sesji rady prezentują strony BIP powiatów grodzkich. Prawie 60% stron udziela o tym informacji.

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Termin sesji rady na BIP	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	50%	50%
Kuj. Pomorskie	53,85%	46,15%
Lubelskie	37,50%	62,50%
Lubuskie	14,29%	85,71%
Łódzkie	53,33%	46,67%
Małopolskie	80%	20%
Mazowieckie	72,41%	27,59%
Opolskie	100%	0%
Podkarpackie	41,67%	58,33%
Podlaskie	50%	50%
Pomorskie	80%	20%
Śląskie	63,33%	36,67%
Świętokrzyskie	50%	50%
Warmińsko-mazurskie	50%	50%
Wielkopolskie	60%	40%
Zachodniopomorskie	50%	50%
Ogółem średnia cała POLSKA	57%	43%

W grupie miast nie będących powiatami grodzkimi w skali ogólnopolskiej, informacja na temat terminu najbliższej sesji rady, średnio była zamieszczona w 57% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie opolskim (100%), małopolskim i pomorskim (po 80%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim (14,29%), lubelskim (27,50%) oraz podkarpackim (41,67%).

Uśrednione dane ogólnopolskie plasują gminy miejskie na 2 miejscu w zestawieniu badanych 3 jednostek odnośnie terminu sesji (59% w stosunku do 57% powiatów grodzkich).

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia.

- Zawiadomienie o terminie sesji w BIP powinno być zamieszczone w tym samym momencie gdy o terminie sesji są zawiadamiani członkowie rady. Jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie powinny niezwłocznie być aktualizowane na stronie BIP.
- Zawiadomienie o terminie sesji nie może być utożsamiane ze skutecznym powiadomieniem radnego o sesji, gdyż w tym przypadku mamy do czynienia z innym rodzajem obszarem informacyjnym.
- Właściwym rozwiązaniem jest zamieszczanie informacji o terminie najbliższej sesji zarówno w dziale *Aktualności* jak i dziale poświęco-

nym pracom rady. Jest to na tyle ważna informacja, że powinna być łatwo dostępna każdemu odwiedzającemu stronę BIP, bez potrzeby wchodzenia w bardziej ukryte zakładki w menu przedmiotowym strony BIP.

4.3.2. Czy na BIP podawany jest termin najbliższych obrad komisji.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy na BIP podawany jest termin najbliższych posiedzeń komisji?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gmina miejska</i>	29,49%	70,51%
<i>powiat grodzki</i>	37,88%	62,12%
<i>powiat ziemski</i>	22,29%	77,71%
Średnia cała POLSKA	26,71%	73,29%

Jak wynika ze średnich danych krajowych termin posiedzenia komisji umieszczany jest na stronach BIP wszystkich badanych jednostek w ok. 27 %. Czyli niewiele ponad ¼ wszystkich rad ogłasza terminy posiedzeń komisji. Najlepszy wynik uzyskała grupa powiatów grodzkich, najniższy powiatów ziemskich.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Czy na BIP podawany jest termin najbliższych posiedzeń komisji?		
Województwo	TAK	NIE
Śląskie	48,48%	51,52%
Małopolskie	37,50%	62,50%
Wielkopolskie	34,00%	66,00%
Warmińsko-mazurskie	29,41%	70,59%
Dolnośląskie	28,33%	71,67%
Kujawsko Pomorskie	27,78%	72,22%
Świętokrzyskie	27,78%	72,22%
Łódzkie	25,64%	74,36%
Zachodniopomorskie	24,14%	75,86%
Mazowieckie	22,54%	77,46%
Lubelskie	22,50%	77,50%
Opolskie	21,43%	78,57%
Podkarpackie	16,22%	83,78%
Pomorskie	12,50%	87,50%
Podlaskie	11,11%	88,89%
LLubuskie	9,52%	90,48%
Średnia cała POLSKA	24,93 %	75,07 %

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, termin posiedzenia komisji umieszczany jest na stronach BIP w prawie 25% wszystkich badanych jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie śląskim (48,48%), małopolskim (37,50%) i wielkopolskim (34%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim (9,52%), podlaskim (11,11%), i pomorskim (12,50%).

W poszczególnych grupach zbadanych sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Czy na BIP podawany jest termin najbliższych posiedzeń komisji?		
Województwo	TAK	NIE
Opolskie	50%	50%
Świętokrzyskie	50%	50%
Dolnośląskie	46,67 %	53,3 %
Wielkopolskie	40 %	60 %
Mazowieckie	34,48 %	65,52 %
Śląskie	31,03 %	68,97 %
Łódzkie	26,67 %	73,33 %
Pomorskie	25 %	75 %
Kuj. Pomorskie	23,08 %	76,92 %
Małopolskie	20 %	80 %
Podlaskie	20 %	80 %
Lubelskie	18,75 %	81,25 %
Lubuskie	14,29 %	85,71 %
Warmińsko- mazurskie	14,29 %	85,71 %
ZachodnioPomorskie	12,50 %	87,50 %
Podkarpackie	8,33 %	91,67 %
Ogółem średnia cała POLSKA	28%	72%

W grupie miast nie będących powiatami grodzkimi w skali ogólnopolskiej, termin posiedzenia komisji umieszczany jest na stronach BIP w 28 % wszystkich badanych jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie opolskim i świętokrzyskim (50 %), oraz dolnośląskim (46,67 %). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach podkarpackim (8,33 %), zachodniopomorskim (12,50 %) i warmińsko – mazurskim (14,29%).

POWIATY GRODZKIE		
Czy na BIP podawany jest termin najbliższych posiedzeń komisji?		
Województwo	TAK	NIE
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	100%	0%
Pomorskie	75%	25%
Śląskie	68,42%	31,58%
Zachodniopomorskie	66,67%	33,33%
Dolnośląskie	50%	50%
Wielkopolskie	50%	50%
Lubelskie	33,33%	66,67%
Małopolskie	33,33%	66,67%
Podlaskie	33,33%	66,67%
Kuj. Pomorskie	25%	75%
Mazowieckie	20%	80%
Lubuskie	0%	100%
Łódzkie	0%	100%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	0%	100%
Ogółem średnia cała POLSKA	41%	59%

W grupie powiatów grodzkich w skali ogólnopolskiej, termin posiedzenia komisji umieszczany jest na stronach BIP w 41% wszystkich badanych jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim (100%), oraz pomorskim (75%). W czterech województwach wskaźnik wyniósł 0% (podkarpackie, opolskie, łódzkie, lubuskie).

POWIATY ZIEMSKIE		
Czy na BIP podawany jest termin najbliższych posiedzeń komisji?		
Województwo	TAK	NIE
Małopolskie	68,42%	31,58%
Łódzkie	42,86%	57,14%
Śląskie	41,18%	58,82%
Pomorskie	37,50%	62,50%
Podlaskie	35,71%	64,29 %
Lubelskie	35%	65%
Wielkopolskie	32,26%	67,74%
Dolnośląskie	30,77%	69,23%
Podkarpackie	28,57%	71,43%
Opolskie	27,27%	72,73%
Warm. Mazurskie	26,32%	73,68%
Zachodnio pom	22,22 %	77,78%
Mazowieckie	21,62%	78,38%
Kuj. Pomorskie	15,79%	84,21%
Świętokrzyskie	15,38%	84,62%
Lubuskie	8,33%	91,67%
Ogółem średnia cała POLSKA	31%	69%

W grupie powiatów ziemskich w skali ogólnopolskiej, termin posiedzenia komisji umieszczany jest na stronach BIP w 31% wszystkich badanych jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie małopolskim (68,42%), łódzkim (42,86%) i śląskim (41,88%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim (8,33%), świętokrzyskim (15,38%) i kujawsko pomorskim (15,79%).

Rodzaj jednostki	% jednostek informujących na stronie BIP o terminie	
	Termin sesji rady	Termin posiedzenia komisji
<i>gminy miejskie</i>	57,45%	29,49%
<i>powiaty grodzkie</i>	63,64%	37,88%
<i>powiaty ziemskie</i>	48,73%	22,29%

Porównując obie grupy, organy stanowiące oraz ich komisje, w kolejnym zestawieniu komisje wypadają gorzej aniżeli same organy stanowiące. Można generalnie przyjąć założenie, że wskaźnik procenta jednostek, które na swoich stronach BIP zamieszczają informacje o terminie posiedzenia komisji jest dwukrotnie niższa ten sam zakres informacji o zbliżającej się sesji rady.

4.4. Informacja na temat programów w zakresie realizacji zadań publicznych, sposoby ich realizacji, wykonywania i skutki realizacji tych zadań²⁴,

4.4.1. Plany prac organu stanowiącego

4.4.1.1 .Czy na stronie BIP jest zamieszczony plan pracy rady na rok 2014?

Każdy organ stanowiący w praktyce planuje zakres swoich prac na okres najbliższego roku. Pozwala to na harmonijne planowanie prac w organie stanowiącym. Plan pracy nie ma oczywiście charakteru prawnie wiążącego, gdyż pojawienie się potrzeby podjęcia uchwały w danym zakresie, nie ujętej w planie działań na dany rok, powoduje obowiązek zwołania sesji i procedowania w tym zakresie. Na marginesie dodać należy jedynie, że w praktyce w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego statuty stanowią, że sesje odbywają się w konkretne dni tygodnia, w konkretnym zakresie godzinowym. W tym jednak miejscu nie będziemy się zajmować samą organizacją bieżącej pracy rady, a jedynie zwrócimy uwagę na fakt, czy rady podejmują uchwały określające harmonogram ich prac na dany rok.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy zamieszczony jest plan pracy rady na rok 2014?	TAK	NIE
gmina miejska	27,23%	72,77%
m. powiat	51,52%	48,48%
Powiat	21,66%	78,34%
Średnia cała POLSKA	26,99%	73,01%

Plan pracy rady na rok 2014 umieszczono *online* w prawie 27 % jednostek, biorąc pod uwagę dane uśrednione z zbadanych grup jednostek samorządowych. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie, z wyraźną przewagą, zanotowała grupa powiatów grodzkich, później gmina miejska i na końcu powiaty ziemskie. Może to wynikać z faktu, że zakres zadań rad miejskich w miastach na prawach powiatu jest nieporównywalnie większy aniżeli jednostek samorządu z dwóch pozostałych grup. Rady miejskie w tych miastach pełnią jednocześnie funkcje rad powiatów, stąd też i zakres zadań podwójny, a co za tym idzie potrzeba bardziej harmonijnego rozplanowania prac organu stanowiącego z rocznym wyprzedzeniem.

²⁴ Art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.d.i.p.

Wyniki w poszczególnych grupach przedstawiają się następująco:

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Czy na BIP zamieszczono plan pracy rady na rok 2014?	
	TAK	NIE
Opolskie	50%	50%
Zachodniopomorskie	50%	50%
Dolnośląskie	46,67%	53,33%
Wielkopolskie	46,67%	53,33%
Śląskie	43,33%	56,67%
Małopolskie	40%	60%
Lubelskie	25%	75%
Świętokrzyskie	25%	75%
Kuj. Pomorskie	23,08%	76,92%
Pomorskie	20%	80%
Lubuskie	14,29%	85,71%
Warmińsko-mazurskie	14,29%	85,71%
Łódzkie	13,33%	86,67%
Mazowieckie	10,34%	89,66%
Podlaskie	10%	90%
Podkarpackie	8,33%	91,67%
Ogółem średnia cała POLSKA	27,52%	72,48%

Okazuje się, iż w skali kraju tylko ok. 28% gmin miejskich informuje o planie pracy rady na 2014 rok. Jest to prawie o połowę mniej w stosunku do uśrednionych danych krajowych powiatów grodzkich (tabela patrz niżej), ale więcej o ok. 6% w stosunku do danych powiatów ziemskich. W grupie miast nie będących powiatami grodzkimi w skali ogólnopolskiej, informacja na temat planu prac na rok 2014, średnio była zamieszczona w 27,52% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie opolskim i zachodniopomorskim (50%), oraz dolnośląskim (46,67%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach podkarpackim (8,33%), podlaskim (10%), i mazowieckim (10,34%).

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy na BIP zamieszczono plan pracy rady na rok 2014?	
	TAK	NIE
Podlaskie	100%	0%
Świętokrzyskie	100%	0%
Pomorskie	75%	25%
Łódzkie	66,67%	33,33%
Mazowieckie	60%	40%
Śląskie	57,89%	42,11%
Kuj. Pomorskie	50%	50%
Lubuskie	50%	50%
Podkarpackie	50%	50%
Warmińsko-mazurskie	50%	50%
Wielkopolskie	50%	50%
Małopolskie	33,33%	66,67%
Zachodniopomorskie	33,33%	66,67%
Dolnośląskie	25%	75%
Lubelskie	0%	100%
Opolskie	0%	100%
Ogółem średnia cała POLSKA	50%	50%

Powiaty grodzkie w zestawieniu z pozostałymi dwoma grupami badanymi wypadają najlepiej w statystyce krajowej. Połowa z nich umieszcza informację na temat planu pracy rady w 2014 roku na oficjalnej stronie BIP. W grupie powiatów grodzkich w skali ogólnopolskiej, informacja na temat planu prac na rok 2014, średnio była zamieszczona w 50% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie podlaskim i świętokrzyskim (100%), oraz pomorskim (75%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubelskim i opolskim (0%), oraz dolnośląskim (25%).

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy na BIP zamieszczono plan pracy rady na rok 2014?	
	TAK	NIE
Małopolskie	42,11%	57,89%
Warmińsko-mazurskie	36,84%	63,16%
Opolskie	36,36%	63,64%
Lubuskie	33,33%	66,67%
Śląskie	29,41%	70,59%
Wielkopolskie	25,81%	74,19%
Zachodniopomorskie	22,22%	77,78%
Mazowieckie	21,62%	78,38%
Kuj. Pomorskie	21,05%	78,95%
Lubelskie	20%	80%
Świętokrzyskie	15,38%	84,62%
Pomorskie	12,50%	87,50%
Podlaskie	10%	90%
Podkarpackie	9,52%	90,48%
Dolnośląskie	7,69%	92,31%
Łódzkie	4,76%	95,24%
Ogółem średnia cała POLSKA	21,79%	78,21%

Powiaty ziemskie w średniej ogólnopolskiej umieścić *online* planu pracy rady na 2014 rok zajmują ostatnie miejsce. Ok. 22% stron ujawnia informacje na ten temat.

W grupie powiatów ziemskich w skali ogólnopolskiej, informacja na temat planu prac na rok 2014, średnio była zamieszczona w 21,79% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie małopolskim (42,11%), warmińsko-mazurskim (36,84%), i opolskim (36,36%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach łódzkim (4,76 %), dolnośląskim (7,69%), i podkarpackim (9,52%).

4.4.1.2. Czy na stronie BIP zamieszczony jest roczny harmonogram posiedzeń komisji ?

Wyniki badań w skali ogólnopolskiej

Czy przed posiedzeniem komisji są zamieszczane materiały do ściągnięcia?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gmina miejska</i>	3,83%	96,17%
<i>powiat grodzki</i>	4,55%	95,45%
<i>powiat ziemski</i>	1,59%	98,41%
ŚREDNIA OGÓLNA cała POLSKA	2,76%	97,24%

W skali ogólnopolskiej we wszystkich trzech grupach badanych, na stronie BIP zamieszczono jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia przed terminem posiedzenia, tylko w 2,76% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w grupie powiatów grodzkich (4,55%), następnie miast nie będących powiatami grodzkimi (3,83%), oraz w powiatach ziemskich (1,59%).

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Czy przed posiedzeniem komisji są zamieszczane materiały do ściągnięcia?		
Województwo	NIE	TAK
Dolnośląskie	6,67%	93,33%
Kujawsko Pomorskie	8,33%	91,67%
Lubelskie	2,50%	97,50%
Lubuskie	4,76%	95,24%
Łódzkie	7,69%	92,31%
Małopolskie	3,13%	96,88%
Mazowieckie	0,00%	100,00%
Opolskie	0,00%	100,00%
Podkarpackie	0,00%	100,00%
Podlaskie	3,70%	96,30%
Pomorskie	0,00%	100,00%
Śląskie	1,52%	98,48%
Świętokrzyskie	5,56%	94,44%
Warmińsko - mazurskie	0,00%	100,00%
Wielkopolskie	2,00%	98,00%
Zachodniopomorskie	0,00%	100,00%
ŚREDNIA OGÓLNA cała POLSKA	2,76%	97,24%

W skali ogólnopolskiej w odniesieniu do poszczególnych województw, na stronie BIP zamieszczono jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia przed terminem posiedzenia komisji, najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w województwie kujawsko pomorskim (8,3%), łódzkim (7,69%), i dolnośląskim (6,67%). W 6 województwach wskaźnik wyniósł 0%.

Analizując kwestię w odniesieniu do poszczególnych trzech grup pragniemy wskazać trzy najwyższe wyniki we wszystkich trzech grupach:

- w powiatach grodzkich województwa łódzkiego (33%), i wielkopolskiego (25%),
- w gminach miejskich nie będących powiatami grodzkimi w województwie kujawsko-pomorskim (15,38%) dolnośląskim (13,33%), i podlaskim (10%),
- w powiatach ziemskich województwa lubuskiego (8,33%), świętokrzyskiego (7,69%), i małopolskiego (5,26%).

Reasumując, różnica pomiędzy organami stanowiącymi a ich komisjami jest dziesięciokrotna. W organach stanowiących wszystkich trzech grup, prawie 27% jednostek zamieściła na swoich stronach BIP uchwały odnoszące się do harmonogramu prac na rok 2014. W grupie komisji organów stanowiących wynik jest prawie dziesięciokrotnie gorszy, gdyż wynosi zaledwie 2,76 %.

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Jeżeli organ stanowiący podjął uchwałę odnośnie planu pracy na dany rok, jej treść powinna być udostępniona nie tylko w dziale uchwał, ale przede wszystkim w dziale odnoszącym się do samej rady. To samo odnosi się do komisji.
- Jeżeli istnieje taka możliwość techniczna, dobrze byłoby zamieszczać w BIP przy treści planu pracy, linki do protokołów z obrad rady i posiedzeń komisji, ewentualnie uchwał już podjętych a będących realizacją założonego planu.
- Zdecydowanie poprawy wymaga zakres ujawniania informacji o planach prac komisji organów stanowiących.

4.4.2. Wyniki prac organu stanowiącego

4.4.2.1. Czy na stronie BIP są zamieszczone protokoły z sesji

Stan prawny

Ustrojowe ustawy samorządowe w żadnym stopniu nie regulują kwestii protokołowania obrad organów stanowiących i ich komisji. Jednym przepisem, który wspomina o protokołach jest art. 11b u.s.g. oraz art. 8a ust. 2 u.s.p., w których czytamy:

„Jawność działania organów gminy/powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy/powiatu i posiedzenia ich komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy/powiatu i komisji rady gminy/powiatu.”

Kwestia samej jawności protokołów nie ulega wątpliwości, gdyż jeżeli protokół został sporządzony, istnieje obowiązek jego upublicznienia na stronie BIP. Naszym zdaniem tego typu obowiązek należy wywieść przede wszystkim z treści art. 18 i 19 u.d.i.p., w których czytamy:

„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 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.”

Dodatkowo zwracamy uwagę, że obowiązek zamieszczania w BIP informacji o przedmiocie swojej działalności, oraz o podjętych działaniach wynika również z następujących przepisów:

- a) z treści art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c) u.d.i.p, który stanowi o obowiązku publikowania w BIP informacji o przedmiocie działalności i kompetencjach organu,
- b) z treści art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a) u.d.i.p., który stanowi o obowiązku informowania w BIP o trybie działania organu stanowiącego i ich komisji.
- c) Z treści art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.d.i.p. programy w zakresie realizacji zadań publicznych, sposoby ich realizacji, wykonywania i skutki realizacji tych zadań.

Istnieje zatem prawny obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów z obrad organów stanowiących i ich komisji, które należy traktować jako organy pomocnicze o których mowa w art. 18 ust. 2 u.d.i.p.. **Naszym zdaniem obowiązek ten obejmuje również obowiązek zamieszczenia protokołów z obrad rady i komisji na stronie BIP.** *„Nie wątpliwie z literalnego brzmienia tego przepisu należy wyprowadzić zasadę, wedle której organy kolegialne sporządzają z przebiegu obrad protokoły lub stenogramy, podlegające udostępnieniu na żądanie uprawnionego podmiotu. Z tego punktu widzenia protokoły bądź stenogramy stanowią jedno ze źródeł informacji o obradach, a z obowiązku ich sporządzenia i udostępnienia organ jest zwolniony, wówczas gdy sporządza i udostępnia materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni obrady”²⁵.*

Zamieszczenie na stronie BIP materiałów audiowizualnych rejestrujących w całości przebieg obrad, oznacza rejestrację od samego początku do samego końca. Początek obrad to otwarcie sesji przez osobę prowadzącą obrady, aż do jej formalnego zakończenia lub zarządzenia przerwy w obradach. Sporządzenie i udostępnienie materiałów audiowizualnych należy rozumieć następująco: organ prowadzi rejestrację obrad, nagrywa cały ich przebieg i następnie udostępnia te materiały na stronie BIP. Tylko w takiej sytuacji, i tylko pod warunkiem ich zamieszczenia w całości w BIP, organ nie jest obowiązany do udostępniania protokołów czy stenogramów. Wynika to z treści art. 10 ust. 1 w zw. z art. 19 u.d.i.p.. Informacje zamieszczone w BIP nie są objęte obowiązkiem udostępniania na wniosek. Natomiast jeżeli organ sporządzi i udostępni w BIP materiały audiowizualne, nie ma obowiązku udostępniania również protokołów z obrad.

Zamieszczenie na stronie BIP materiałów audiowizualnych rejestrujących w pełni obrady, realizuje jednocześnie dwa dodatkowe obowiązki. Po

²⁵ Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. I OSK 2829/14.

pierwsze – zwalnia z obowiązku udostępniania tych materiałów na wniosek, po drugie - zwalnia z obowiązku udostępniania protokołów czy stenogramów z obrad, skoro cały przebieg obrad jest zarejestrowany, i udostępniony na stronie BIP.

Skoro protokoły i tak są sporządzane, to po ich sporządzeniu powinny zostać zamieszczone na stronie BIP. W takiej sytuacji zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p., nie istnieje obowiązek ich zamieszczania na wniosek. Nie widzę żadnych przeszkód dla jednoczesnego zamieszczania na BIP zarówno nagrań z przebiegu obrad, jak i protokołów z obrad, które zgodnie z procedurą przewidzianą w statucie zostały już zatwierdzone i stanowią formalny dowód tego co było przedmiotem obrad. Obie formy się nie wykluczają, i z różnych względów powinno się korzystać z obu form zapewnienia jawności działania organów stanowiących.

Przestrzegam przed jednostronnym rozumieniem wyłączenia obowiązku udostępniania protokołów w razie sporządzenia i udostępnienia materiałów audiowizualnych. W pewnych sytuacjach, wnioskodawcy może szczególnie zależeć na uzyskaniu właśnie protokołów, nie zaś nagrań z sesji. Wszak protokoły są sporządzane zawsze, bez względu na fakt istnienia statutowego obowiązku nagrywania sesji czy też nie. Zwolnienie z obowiązku udostępniania na wniosek informacji zamieszczonych w BIP, w żadnej mierze nie oznacza zakazu udostępniania. To od osoby realizującej wniosek w imieniu podmiotu zobowiązanego będzie zależeć, czy udostępni informację na wniosek, pomimo jej zamieszczenia na BIP. Dlatego też nie należy do wniosków traktować w sposób schematyczny, i w każdej sytuacji starać się analizować je w szerokim oparciu się na doświadczeniu życiowym i zdrowym rozsądku.

W praktyce powstaje **bardzo ważne pytanie, kiedy mamy do czynienia z protokołem**. I od jakiego momentu możemy mówić o powstaniu obowiązku udostępnienia tego dokument na stronie BIP?

W praktyce samorządowej protokoły tym się różnią od stenogramów, że nie odzwierciedlają wiernie całości przebiegu obrad a jedynie zawierają informacje co do treści uchwał i podstawowych zarysów wypowiedzi. „*Protokół z obrad rady/sejmiku to dokument w postaci aktu pisemnego sporządzonego przez funkcjonariusza publicznego wyrażającego stan wiedzy co do przebiegu sesji. Dokument ten winien być podpisany nie tylko przez osobę sporządzającą, ale również przez przewodniczącego obrad*”²⁶. Jeżeli więc sta-

26 Wyrok WSA z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. III SA/Wr 418/08.

tut przewiduje odrębną procedurę w tym zakresie, nie może ona zakładać, iż udostępnienie protokołu następuje wyłącznie po zatwierdzeniu na najbliższej sesji. W momencie sporządzenia i podpisania go przez protokolanta i przewodniczącego rady/sejmiku, staje się on informacją publiczną, która powinna być udostępniona każdemu zainteresowanemu, bez stawiania żadnych dodatkowych warunków.

Dlatego też, proponuję określać tego typu protokoły w dwojaki sposób, w zależności od etapu procedury w której znajduje się dokument, a regulowanej w statucie.

- **Projekt protokołu**

Projekt protokołu powstaje w momencie w którym zostanie sporządzony i podpisany przez przewodniczącego obrad i osobę go sporządzającą. Od tego momentu staje się on informacją publiczną, nawet jeżeli nie został jeszcze zatwierdzony przez organ stanowiący, jeżeli oczywiście statut przewiduje taki obowiązek. Powstał bowiem dokument, podpisany przez funkcjonariusza publicznego, będący treścią oświadczenia woli lub wiedzy, utwaloną i podpisaną, w ramach jego kompetencji, skierowaną do innego podmiotu lub złożoną do akt sprawy. Naszym zdaniem tak sporządzony projekt protokołu nie może być uznany za materiał roboczy o jakim wspomina w swym wyroku TK²⁷. Mamy do czynienia z informacją publiczną, która w praktyce dość często jest na tym już etapie zamieszczana na stronie BIP, z adnotacją, że mamy do czynienia z projektem protokołu.

- **Protokół w sensie normatywnym**

Protokół w sensie normatywnym powstaje w momencie zatwierdzenia jego treści w trybie i przez podmiot wskazany w statucie. Najczęściej jest to rada i dokonuje tego na najbliższej sesji, choć istnieją i takie rozwiązania, wedle których protokół normatywny powstaje w momencie jego podpisania przez przewodniczącego i protokolanta, a na najbliższej sesji każdy zainteresowany może wnieść sprzeciw wobec jego treści i decyzję w tej

27 TK w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. P 25/12 stwierdził: „Z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w **dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym** (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej”. Zdaniem TK „**Od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne”** służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”.

sprawie podejmuje rada (więcej na ten temat w części poświęconej badaniom statutów). Osobiście uważam, że drugie rozwiązanie jest korzystniejsze gdyż ogranicza do minimum okres niepewności i dość szybko umożliwia otrzymanie protokołu w trybie u.d.i.p.. W pełniejszym zakresie realizuje powszechność i niezwłoczność realizacji prawa do informacji (art. 2 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 u.d.i.p.).

Jeżeli w danej jednostce protokół podlega jednak zatwierdzeniu na najbliższej sesji, mamy do czynienia z dualistycznym charakterem protokołu. Ważne by udostępniając projekt protokołu w BIP wyraźnie zastrzec, że treści w nim zawarte nie zostały jeszcze zatwierdzone przez organ stanowiący i tym samym nie można wobec tak sporządzonego protokołu sformułować zasady domniemania prawdziwości wypowiedzi, zdarzeń, które miały miejsce na protokołowanej sesji. Potencjalny dziennikarz przygotowujący materiał prasowy w oparciu o tak przekazany mu protokół powinien poinformować w materiale prasowym, że protokół jeszcze jest niezatwierdzony w trybie przewidzianym w statucie.

Wyniki badań w skali ogólnopolskiej

Czy na BIP zamieszczono protokoły z sesji rady?		
	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	79,49%	20,51%
<i>powiaty grodzkie</i>	69,70%	30,30%
<i>powiaty ziemskie</i>	72,29%	27,71%
Średnia cała POLSKA	74,76%	25,24%

Protokół z sesji jest dokumentem porządkującym pracę rady i zawierającym wszelkie informacje na temat obrad. Zatem jest ważnym źródłem informacji na temat aktywności rady danej jednostki. Ogólnopolskie uśrednione dane na temat obecności protokołu w 3 badanych grupach: gminach miejskich, miastach powiatowych i powiatach ziemskich, wskazują na prawie 75% obecność takiej dokumentacji *online*.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Czy na BIP zamieszczono protokoły z sesji rady?		
Województwo	TAK	NIE
Dolnośląskie	83,33%	16,67%
Kujawsko Pomorskie	94,44%	5,56%
Lubelskie	70,00%	30,00%
Lubuskie	76,19%	23,81%
Łódzkie	66,67%	33,33%
Małopolskie	71,88%	28,13%
Mazowieckie	64,79%	35,21%
Opolskie	64,29%	35,71%
Podkarpackie	56,76%	43,24%
Podlaskie	92,59%	7,41%
Pomorskie	69,23%	30,77%
Śląskie	83,33%	16,67%
Świętokrzyskie	83,33%	16,67%
Warmińsko-mazurskie	68,57%	31,43%
Wielkopolskie	72,00%	28,00%
Zachodniopomorskie	82,76%	17,24%
Średnia cała POLSKA	74,76 %	25,24 %

Uśrednione dane krajowe odnośnie obecności protokołu rady na stronie BIP także wskazują, iż w 75% te dokumenty są dostępne w wersji elektronicznej. Zatem $\frac{3}{4}$ wszystkich badanych podmiotów w skali ogólnopolskiej spełnia warunki dostępu do informacji publicznej.

W skali ogólnopolskiej odniesieniu do poszczególnych województw, protokoły z sesji rady były zamieszczone średnio w prawie 75% jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie wystąpił w kujawsko-pomorskim (94,44%), podlaskim (92,59%), i dolnośląskim (83,33%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach podkarpackim (56,76%), opolskim (64,29%) i mazowieckim (64,79%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatem grodzkim		
Województwo	Czy na BIP zamieszczono protokoły z sesji rady	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	90%	10%
Kuj. Pomorskie	92,31%	7,69%
Lubelskie	75%	25%
Lubuskie	85,71%	14,29%
Łódzkie	66,67%	33,33%
Małopolskie	80%	20%
Mazowieckie	68,97%	31,03%
Opolskie	100%	0%
Podkarpackie	50%	50%
Podlaskie	90%	10%
Pomorskie	78,95%	21,05%
Śląskie	93,33%	6,67%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	64,29%	35,71%
Wielkopolskie	66,67%	33,33%
Zachodniopomorskie	100%	0%
Ogółem średnia cała POLSKA	81%	19%

Do tej pory w prowadzonych badaniach największy odsetek odpowiedzi pozytywnych na pytania miały powiaty grodzkie. Natomiast co do obecności protokołów z sesji rady, to gminy miejskie znajdują się w czołówce badanych grup. Aż 81% z nich umieszcza tę dokumentację na stronie BIP. W skali ogólnopolskiej w grupie miast, protokoły z sesji rady były zamieszczone średnio w 81% jednostek. W trzech województwach wskaźnik wyniósł 100 % (opolskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach podkarpackim (50%), warmińsko-mazurskim (64,29%) i wielkopolskim (66,67%).

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy na BIP zamieszczono protokoły z sesji rady?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	50%	50%
Kuj. Pomorskie	100%	0%
Lubelskie	75%	25%
Lubuskie	50%	50%
Łódzkie	100%	0%
Małopolskie	67,67%	33,33%
Mazowieckie	60%	40%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	50%	50%
Podlaskie	66,67%	33,33%
Pomorskie	50%	50%
Śląskie	73,68%	26,32%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	100%	0%
Wielkopolskie	75%	25%
Zachodniopomorskie	66,67%	33,33%
Ogółem średnia cała POLSKA	68%	32%

Średnia krajowa dla powiatów grodzkich pokazuje, że tylko w 68% dysponujemy protokołami z obrad sesji rady. Badana grupa zajmuje trzecie miejsce w statystyce 3 omawianych jednostek.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, protokoły z sesji rady były zamieszczone średnio w 68% jednostek. W czterech województwach wskaźnik wyniósł 100% (kujawskopomorskie, łódzkie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach podkarpackim (0%), i w czterech województwach na poziomie 50% (pomorskie, podkarpackie, lubuskie, dolnośląskie).

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy na BIP zamieszczono protokoły z sesji rady?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	80,77%	19,23%
Kuj. Pomorskie	94,74%	5,26%
Lubelskie	65%	35%
Lubuskie	75%	25%
Łódzkie	61,90%	38,10%
Małopolskie	68,42%	31,58%
Mazowieckie	62,16%	37,84%
Opolskie	63,64%	36,36%
Podkarpackie	61,90%	38,10%
Podlaskie	100%	0%
Pomorskie	62,50%	37,50%
Śląskie	76,47%	23,53%
Świętokrzyskie	76,92%	23,08%
Warmińsko-mazurskie	68,42%	31,58%
Wielkopolskie	74,19%	25,81%
Zachodniopomorskie	77,78%	22,22%
Ogółem średnia cała POLSKA	73,11%	26,89%

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, protokoły z sesji rady były zamieszczone średnio w 73,11% jednostek. Zatem w tym zestawieniu powiaty ziemskie zajęły 2 miejsce. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie podlaskim (100%), w kujawsko-pomorskim (94,74%), oraz w dolnośląskim (80,77%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach podkarpackim i łódzkim (61,90%), i mazowieckim (62,16 %).

W pierwotnym założeniu planowaliśmy zbadać również kwestię, czy na stronie BIP zamieszczane są materiały niebędące protokołem w sensie normatywnym, ale dokumentujące sesje. Wyniki prowadzonych badań szybko zweryfikowały te założenie, gdyż okazało się, że tego typu wyraźne rozróżnienie odnaleźliśmy tylko w 9 przypadkach²⁸ spośród wszystkich 619 poddanych badaniu. Przykładowo, w mieście Dęblin na stronie BIP widniała wyraźna informacja, że mamy do czynienia z informacją z przebiegu sesji, nie będącą protokołem. W kilku innych przypadkach zamieszczono wyraźną adnotację, że zamieszczony został projekt protokołu, gdyż jako taki zostanie poddany zatwierdzeniu na najbliższej sesji. Dlatego też podawanie danych ogólnopolskich jest bezzasadne.

²⁸ Sytuacja taka miała miejsce w powiatach: olkuskim, tarnowskim, tatrzańskim, w powiatach grodzkich: Zamość, Zielona Góra, Sosnowiec, oraz w miastach: Dęblin, Kutno, Mszana Dolna.

4.4.2.2. Czy zamieszczone są protokoły z posiedzeń komisji ?

Kwestia protokołowania obrad komisji w praktyce samorządowej w znacznie mniejszym stopniu jest uregulowana w dokumentach statutowych. Bardzo często sprowadza się to jedynie do ogólnego stwierdzenia, że „posiedzenia komisji są protokołowane”, lub „z przebiegu posiedzenia sporządzany jest protokół”.

Czy zamieszczone są protokoły z posiedzeń komisji ?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gmina miejska</i>	26,07%	73,93%
<i>Powiat grodzki</i>	37,88%	62,12%
<i>Powiat ziemski</i>	28,98%	71,02%
Ogółem średnia cała POLSKA	28,83%	71,17%

Uśrednione dane wskazują, iż protokoły z posiedzeń komisji w 28,83% są zamieszczane na stronach BIP. W tym zestawieniu przodują powiaty grodzkie (37,88%), następnie powiaty ziemskie (28,98%), na samym końcu najniższy wskaźnik wystąpił w grupie miast nie będących powiatami grodzkim (26,07%).

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Czy zamieszczone są protokoły z posiedzeń komisji		
Województwo	TAK	NIE
Dolnośląskie	38,33%	61,67%
Kujawsko-pomorskie	27,78%	72,22%
Lubelskie	20,00%	80,00%
Lubuskie	0,00%	100,00%
Łódzkie	20,51%	79,49%
Małopolskie	40,63%	59,38%
Mazowieckie	21,13%	78,87%
Opolskie	21,43%	78,57%
Podkarpackie	16,22%	83,78%
Podlaskie	40,74%	59,26%
Pomorskie	32,50%	67,50%
Śląskie	41,54%	58,46%
Świętokrzyskie	27,78%	72,22%
Warmińsko-mazurskie	22,86%	77,14%
Wielkopolskie	34,00%	66,00%
Zachodniopomorskie	34,48%	65,52%
Ogółem średnia cała POLSKA	28,83%	71,17%

W skali ogólnopolskiej w odniesieniu do poszczególnych województw, protokoły z posiedzeń komisji są zamieszczane na stronach BIP w 28,83% wszystkich jednostek. Najwyższy wskaźnik w tym zakresie we wszystkich trzech grupach wystąpił w województwach śląskim (41,54%), podlaskim (40,74%), i małopolskim (40,63%). W województwie lubuskim wskaźnik wyniósł 0%, zaś kolejne dwa województwa z najniższym wskaźnikiem to podkarpackie (16,22%), oraz lubelskie (20%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

- W grupie miast, nie będących powiatami grodzkimi, najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie mazowieckim (41,38%), śląskim i warmińsko-mazurskim (40%).
- W grupie powiatów ziemskich najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie podlaskim i wielkopolskim (47,37%), oraz warmińsko-mazurskim (42,86%).

- W grupie powiatów grodzkich najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie śląskim (68,42%), małopolskim (66,67%) i warmińsko-mazurskim (50%).

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Statut jednostki samorządu terytorialnego powinien określać dokładnie procedurę sporządzania protokołu z obrad organu stanowiącego.
- Powinno się zmierzać do jak najszybszego sporządzenia projektu protokołu przez protokolanta, w celu jego niezwłocznego podpisania przez przewodniczącego organu stanowiącego. Sugerujemy termin 7 dni od dnia ostatniego posiedzenia w ramach danej sesji.
- Po sporządzeniu projektu protokołu, powinno się niezwłocznie zamieścić go na stronie BIP z wyraźną adnotacją, że mamy do czynienia z projektem nie zaś z protokołem zatwierdzonym przez radę.
- Tylko te jednostki, które zapewniają możliwość zapoznania się z przebiegiem całości obrad poprzez zamieszczenie nagrań audio-wizualnych, mają formalną możliwość nie zamieszczania na BIP protokołów. Sugerujemy jednak zamieszczanie obu materiałów, zarówno nagrań jak i samych protokołów.
- Zamieszczane na stronie BIP projekty protokołów powinny zawierać zeskanowaną pierwszą stronę, na której widnieją podpisy przewodniczącego i protokolanta.

4.4.2.3. Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata?

Uchwała jest podstawową formą podejmowania decyzji przez kolegialny organ jakim jest rada gminy, powiatu czy miasta. Treści uchwał rad poszczególnych badanych jednostek stanowią ważny element stanowienia prawa lokalnego. Dokumenty te obowiązkowo powinny być umieszczane na stronach BIP poszczególnych badanych jednostek. Stanowią bowiem przejaw władczych (co do zasady) działań organu stanowiącego władzy lokalnej, które skierowane są wobec podmiotów umiejscowionych na zewnątrz administracji, a więc wszystkich mieszkańców i podmiotów mających siedzibę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

W myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. organy samorządu terytorialnego, a także terenowe organy administracji rządowej mogą stanowić akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Akty prawa miejscowego są źródłami prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 i art. 94 konstytucji). „Pod pojęciem przepisów powszechnie obowiązujących rozumie się przepisy, które zawierają następujące cechy:

- są adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą ich z normodawcą,
- precyzują zasady zachowania się określonych kategorii podmiotów – określają uprawnienia i obowiązki,
- są powtarzalne w tym sensie, że stosuje się je wielokrotnie odnośnie podmiotów spełniających przesłanki zawarte w przepisie,
- aparat państwowy gwarantuje działanie przepisów powszechnie obowiązujących sankcją²⁹.

„Akty prawa miejscowego mogą być skierowane do wszystkich podmiotów, jak też niektórych ich kategorii – jeżeli wynika to z umocowania do wydania aktu prawa miejscowego. Zatem ich adresatami są nie tylko mieszkańcy wspólnoty samorządowej, ale wszystkie podmioty, których zachowanie jest normowane prawem miejscowym”³⁰.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
gmina miejska	85,11%	14,89%
powiat grodzki	46,97%	53,03%
powiat ziemski	68,47%	31,53%
Średnia cała POLSKA	72,52%	27,48%

Uśrednione dane wskazują, iż umieszczono uchwały rady z podziałem na lata w 72,52% na stronach BIP gmin miejskich, powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu. W tym zestawieniu przodują powiaty ziemskie

29 D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków, 2003, s. 58.

30 M. Wincenciak, *Prawo samorządu terytorialnego*, pod red. P. Sitniewskiego, Białystok 2009, str. 51.

– 69% umieszczonych uchwał na stronach BIP. Najmniej uchwał bo jedynie ok. 47% znajduje się na stronach oficjalnych powiatów grodzkich.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	66,67%	33,33%
Kuj. Pomorskie	75%	25%
Lubelskie	65%	35%
Lubuskie	38,10%	61,90%
Łódzkie	64,10%	35,90%
Małopolskie	96,88%	3,13%
Mazowieckie	73,24%	26,76%
Opolskie	50%	50%
Podkarpackie	62,16%	37,84%
Podlaskie	81,48%	18,52%
Pomorskie	80%	20%
Śląskie	71,21%	28,79%
Świętokrzyskie	61,11%	38,89%
Warmińsko-mazurskie	88,57%	11,43%
Wielkopolskie	80%	20%
ZachodnioPomorskie	82,76%	17,24%
Ogółem średnia cała POLSKA	72,52%	27,48%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, treści uchwał z podziałem na lata były zamieszczone średnio w 72,52% województw. W żadnym województwie wskaźnik ten nie wyniósł 100%. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie małopolskim (96,88%), warmińsko-mazurskim (88,57%), oraz zachodnio-pomorskim (82,76%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim (38,10%), opolskim (50%), oraz świętokrzyskim (61,11%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	93,33%	6,67%
Kuj. Pomorskie	100%	0%
Lubelskie	100%	0%
Lubuskie	71,43%	28,57%
Łódzkie	66,67%	33,33%
Małopolskie	100%	0%
Mazowieckie	65,52%	34,48%
Opolskie	100%	0%
Podkarpackie	66,67%	33,33%
Podlaskie	90%	10%
Pomorskie	75%	25%
Śląskie	93,33%	6,67%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	85,71%	14,29%
Wielkopolskie	93,33%	6,67%
Zachodniopomorskie	87,50%	12,50%
Ogółem średnia cała POLSKA	86,78%	13,22%

Gminy miejskie w skali ogólnopolskiej zajmują 1 miejsce w statystyce umieszczania uchwał rady z podziałem na lata. Aż ok. 87% gmin umożliwia dostęp do tej informacji. Zatem mamy do czynienia z większą starannością informowania na temat uchwał.

W skali ogólnopolskiej w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, treści uchwał z podziałem na lata były zamieszczone średnio w 86,78% jednostek. Aż w 5 województwach wskaźnik ten wyniósł 100%. Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach mazowieckim (65,52%), podkarpackim i łódzkim (66,67%).

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	25%	75%
Kuj. Pomorskie	0%	100%
Lubelskie	0%	100%
Lubuskie	0%	100%
Łódzkie	33,33%	66,67%
Małopolskie	100%	0%
Mazowieckie	60%	40%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	50%	50%
Podlaskie	33,33%	66,67%
Pomorskie	50%	50%
Śląskie	52,63%	47,37%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	100%	0%
Wielkopolskie	50%	50%
ZachodnioPomorskie	100%	0%
Ogółem średnia cała POLSKA	47%	53%

Powiaty grodzkie wypadają najgorzej w zestawieniu danych odnośnie umieszczania uchwał z podziałem na lata na stronach BIP. Tylko 47% z nich w skali krajowej posiada te dokumenty dostępne *online* z podziałem na poszczególne lata.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, treści uchwał z podziałem na lata były zamieszczone średnio w 47% jednostek. Aż w 4 województwach wskaźnik ten wyniósł 100%. Jednocześnie również w czterech wskaźnik wyniósł 0% (opolskie, lubelskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie).

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	42,31%	57,69%
Kuj. Pomorskie	73,68%	26,32%
Lubelskie	50%	50%
Lubuskie	25%	75%
Łódzkie	66,67%	33,33%
Małopolskie	94,74%	5,26%
Mazowieckie	81,08%	18,92%
Opolskie	45,45%	54,55%
Podkarpackie	61,90%	38,10%
Podlaskie	85,71%	14,29%
Pomorskie	93,75%	6,25%
Śląskie	52,94%	47,06%
Świętokrzyskie	46,15%	53,85%
Warmińsko-mazurskie	89,47%	10,53%
Wielkopolskie	77,42%	22,58%
Zachodniopomorskie	77,78%	22,22%
Ogółem średnia cała POLSKA	66,50%	33,50%

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, treści uchwał z podziałem na lata były zamieszczone średnio w 66,50% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwach małopolskim (94,74%), pomorskim (93,73%), warmińsko-mazurskim (89,47 %). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim (25%), dolnośląskim (42,31%), opolskim (45,45%).

4.4.2.4. Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na sesje na których zostały podjęte?

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na sesje?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	60%	40%
<i>powiaty grodzkie</i>	46,97%	53,03%
<i>powiaty ziemskie</i>	27,39%	72,61%
Średnia cała POLSKA	41,95%	58,05%

Uchwała podjęta przez radę w danym terminie umieszczona na stronie BIP powinna zostać opisana, tak aby wiadomo było na jakiej sesji została

podjęta. Ta ewidencja zwiększa dostępność i łatwość poruszania się w katalogu aktów prawnych na stronie BIP.

Okazuje się, iż dane uśrednione wszystkich badanych podmiotów w przypadku zamieszczenia treści uchwał z podziałem na sesje wynoszą ok. 42%. Zatem mniej niż 50% badanych jednostek stosuje taki system katalogowania uchwał. Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie gmin miejskich nie będących powiatami gorzkimi (60%), następnie w grupie powiatów grodzkich (46,97%), zaś najniższy w powiatach ziemskich (27,39%).

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na sesje?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	61,67%	38,33%
Kuj. Pomorskie	52,78%	47,22%
Lubelskie	72,50%	27,50%
Lubuskie	57,14%	42,86%
Łódzkie	38,46%	61,54%
Małopolskie	9,38%	90,63%
Mazowieckie	23,94%	76,06%
Opolskie	42,86%	57,14%
Podkarpackie	29,73%	70,27%
Podlaskie	18,52%	81,48%
Pomorskie	27,50%	72,50%
Śląskie	57,58%	42,42%
Świętokrzyskie	55,56%	44,44%
Warmińsko-mazurskie	45,71%	54,29%
Wielkopolskie	38%	62%
Zachodniopomorskie	34,48%	65,52%
Ogółem średnia cała POLSKA	41,95%	58,05%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech badanych grupach, treści uchwał z podziałem na sesje były zamieszczone średnio w 41,95% województw. W żadnym województwie wskaźnik ten nie wyniósł 100%. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie lubelskim (72,50%), dolnośląskim (61,67%), oraz śląskim (57,58%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach małopolskim (9,38%), podlaskim (18,52%), oraz mazowieckim (23,94%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatem grodzkim		
Województwo	Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na sesję?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	70%	30%
Kuj. Pomorskie	100%	0%
Lubelskie	93,75%	6,25%
Lubuskie	57,14%	42,86%
Łódzkie	33,33%	66,67%
Małopolskie	0%	100%
Mazowieckie	31,03%	68,97%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	8,33%	91,67%
Podlaskie	10%	90%
Pomorskie	45%	55%
Śląskie	93,33%	6,67%
Świętokrzyskie	75%	25%
Warmińsko-mazurskie	85,71%	14,29%
Wielkopolskie	86,67%	13,33%
Zachodniopomorskie	87,50%	12,50%
Ogółem średnia cała POLSKA	55%	45%

Dane krajowe uśrednione plasują gminy miejskie na 1 miejscu w zestawieniu zamieszczania treści uchwał z podziałem na sesję. 55% badanych gmin miejskich spełnia te wymagania.

W skali ogólnopolskiej w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, treści uchwał z podziałem na sesję były zamieszczone średnio w 55% jednostek. W województwie kujawsko pomorskim wskaźnik ten wyniósł 100%. Kolejne dwa najwyższe wystąpiły w. lubelskim (93,75%), oraz śląskim (93,33%). W dwóch województwach małopolskim i opolskim wskaźnik wyniósł 0%, w podkarpackim 8,33%.

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na sesje?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	25%	75%
Kuj. Pomorskie	25%	75%
Lubelskie	100%	0%
Lubuskie	50%	50%
Łódzkie	100%	0%
Małopolskie	66,67%	33,33%
Mazowieckie	40%	60%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	50%	50%
Podlaskie	66,67%	33,33%
Pomorskie	50%	50%
Śląskie	36,84%	63,16%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	0%	100%
Wielkopolskie	75%	25%
Zachodniopomorskie	0%	100%
Ogółem średnia cała POLSKA	49%	51%

Powiaty grodzkie są 2 w kolejności statystycznej. 49% tych jednostek umieszcza na stronie BIP uchwały z podziałem na sesję.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, treści uchwał z podziałem na sesje były zamieszczone średnio w 49% jednostek. W trzech województwach: lubelskim, łódzkim i świętokrzyskim wskaźnik ten wyniósł 100%. W trzech województwach: zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim i opolskim wskaźnik wyniósł 0%.

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na sesje?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	57,69%	42,31%
Kuj. Pomorskie	26,32%	73,68%
Lubelskie	50%	50%
Lubuskie	58,33%	41,67%
Łódzkie	33,33%	66,67%
Małopolskie	5,26%	94,74%
Mazowieckie	16,22%	83,78%
Opolskie	54,55%	45,45%
Podkarpackie	38,10%	61,90%
Podlaskie	14,29%	85,71%
Pomorskie	0%	100%
Śląskie	17,65%	82,35%
Świętokrzyskie	46,15%	53,85%
Warmińsko-mazurskie	21,05%	78,95%
Wielkopolskie	9,68%	90,32%
Zachodniopomorskie	16,67%	83,33%
Ogółem średnia cała POLSKA	29,08%	70,92%

Powiaty ziemskie zajęły ostatnie miejsce w zestawieniu umieszczania uchwał z podziałem na sesje. Tylko ok. 30% tych badanych jednostek ma umieszczone w ten sposób uchwały na stronie BIP.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, treści uchwał z podziałem na sesje były zamieszczone średnio w 29,08% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim (58,33%), dolnośląskim (57,69%), i opolskim (54,55%). W województwie pomorskim wskaźnik wyniósł 0%, dwa kolejne z najniższym wskaźnikiem to małopolskie (5,26%) i wielkopolskie (9,68%).

4.4.2.5. Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał?

W tym miejscu badaniu poddaliśmy w jakim zakresie istnieje możliwość zapoznania się z treścią uchwał poprzez możliwość skopiowania ich treści. Uchwała powinna być dostępna do ściągnięcia, aby można było zapoznać się z jej treścią nie tylko na samej stronie BIP, ale i poza nią. Brana pod uwagę była jedynie możliwość zapisania pliku i ponownego jego odtworzenia. Nie badaliśmy kwestii formatu w jakim zamieszczone zostały

uchwały, gdyż przyjęliśmy założenie, że każdy format możliwy do wydrukowania spełnia oczekiwania będące przedmiotem badania.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	91,03%	8,97%
<i>powiaty grodzkie</i>	78,79%	21,21%
<i>powiaty ziemskie</i>	86,94%	13,06%
Średnia cała POLSKA	87,26%	12,38%

Średnia krajowa pokazuje, że 87,26% badanych jednostek pozwala odbiorcy na ściągnięcie uchwały. Widać zatem w tym przypadku, że większość badanych jednostek właściwie realizuje obowiązek udostępniania informacji publicznej w postaci treści uchwał. Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie gmin miejskich nie będących powiatami grodzkimi (91,03%), następnie wśród powiatów ziemskich (86,94%), na samym zaś końcu powiaty grodzkie (78,79%).

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	91,67%	8,33%
Kuj. Pomorskie	88,89%	11,11%
Lubelskie	95%	5%
Lubuskie	85,71%	14,29%
Łódzkie	84,62%	15,38%
Małopolskie	96,88%	3,12%
Mazowieckie	87,32%	12,68%
Opolskie	92,86%	7,14%
Podkarpackie	83,78%	16,22%
Podlaskie	66,67%	33,33%
Pomorskie	85%	15%
Śląskie	84,85%	15,15%
Świętokrzyskie	88,89%	11,11%
Warmińsko-mazurskie	88,24%	11,76%
Wielkopolskie	90%	10%
Zachodniopomorskie	89,66%	10,34%
Ogółem średnia cała POLSKA	87,62%	12,38%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, istniała możliwość ściągnięcia uchwał ze strony BIP, średnio w 87,62 % województw. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie małopolskim (96,88%), lubelskim (95%), oraz opolskim (92,86%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach podlaskim (66,67%), podkarpackim (83,78%), oraz łódzkim (84,62%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	93,33%	6,67%
Kuj. Pomorskie	100%	0%
Lubelskie	93,75%	6,25%
Lubuskie	100%	0%
Łódzkie	66,67%	33,33%
Małopolskie	100%	0%
Mazowieckie	89,66%	10,34%
Opolskie	100%	0%
Podkarpackie	66,67%	33,33%
Podlaskie	90%	10%
Pomorskie	90%	10%
Śląskie	96,67%	3,33%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	84,62%	15,38%
Wielkopolskie	100%	0%
Zachodniopomorskie	100%	0%
Ogółem średnia cała POLSKA	91,96%	8,04%

Statystyka ściągalności zamieszczonych uchwał na stronach BIP gmin miejskich jest największa w stosunku do pozostałych dwóch zbadanych grup. Wynosi 91,96%. Można stwierdzić, że prawie wszystkie gminy miejskie spełniają ten obowiązek. Jest to jeden z najwyższych wyników w odniesieniu do całej grupy, w całości prowadzonych badań nad jawnością obrad organów stanowiących.

W skali ogólnopolskiej w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, istniała możliwość ściągnięcia uchwał ze strony BIP, średnio w 91,96% jednostek. W aż siedmiu województwach wskaźnik ten wyniósł 100%. Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach podkarpackim i łódzkim (66,67%), oraz województwie warmińsko-mazurskim (84,62%).

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	50%	50%
Kuj. Pomorskie	25%	75%
Lubelskie	100%	0%
Lubuskie	50%	50%
Łódzkie	100%	0%
Małopolskie	100%	0%
Mazowieckie	40%	60%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	75%	25%
Podlaskie	66,67%	33,33%
Pomorskie	100%	0%
Śląskie	89,47%	10,53%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	100%	0%
Wielkopolskie	100%	0%
Zachodniopomorskie	100%	0%
Ogółem średnia cała POLSKA	75%	25%

Strony BIP wszystkich powiatów grodzkich w średniej krajowej plasują się na 3 miejscu w stosunku do gmin miejskich i powiatów ziemskich. 75% badanych BIP umożliwia ściągnięcie zamieszczonych uchwał.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, istniała możliwość ściągnięcia uchwał ze strony BIP, średnio w 75% jednostek. W aż ośmiu województwach wskaźnik ten wyniósł 100%. Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach opolskim (0%), oraz kujawsko pomorskim (25%), i mazowieckim (40%).

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	96,15%	3,85%
Kuj. Pomorskie	94,74%	5,26%
Lubelskie	95%	5%
Lubuskie	83,33%	16,67%
Łódzkie	95,24%	4,76%
Małopolskie	94,74%	5,26%
Mazowieckie	91,89%	8,11%
Opolskie	100%	0%
Podkarpackie	95,24%	4,76%
Podlaskie	50%	50%
Pomorskie	75%	25%
Śląskie	58,82%	41,18%
Świętokrzyskie	84,62%	15,38%
Warmińsko-mazurskie	89,47%	10,53%
Wielkopolskie	83,87%	16,13%
Zachodniopomorskie	83,33%	16,67%
Ogółem średnia cała POLSKA	85,72%	14,28%

Prawie 86% powiatów ziemskich na swoich stronach BIP daje możliwość ściągnięcia uchwał rady. Ta średnia krajowa plasuje powiaty ziemskie na 2 miejscu w zestawieniu badanych grup.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, istniała możliwość ściągnięcia uchwał ze strony BIP, średnio w 85,72% jednostek. W województwie opolskim wskaźnik ten wyniósł 100%. Kolejne dwa najwyższe wystąpiły w województwach dolnośląskim (96,15%), oraz łódzkim (95,24%). Najniższy wskaźnik wystąpił w podlaskim (50%), śląskim (58,82%), oraz pomorskim (75%).

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Uchwały powinny być umieszczone na stronie BIP z podziałem na lata w których zostały podjęte. Jednocześnie w ramach podziału na lata, sugerujemy podział na poszczególne sesje w trakcie których zostały one uchwalone.
- Jeżeli uchwały są opisywane wedle jej numeru, dobrą praktyką jest, by na kategorii odnoszącej się do poszczególnych sesji zamieścić spis treści w którym są zamieszczone wykazy wszystkich uchwał. W ten sposób łatwo odnajdziemy interesującą uchwałę, a zamieszcza-

ne pliki nie muszą być opisywane w całości, wystarczy że nazwa każdego pliku sprowadza się wyłącznie do numeru podjętej uchwały.

- Sugerujemy by wyodrębnić kilka najważniejszych uchwał, które są najczęściej przeglądane przez internautów i wyodrębnić je w kategoriach tematycznych typu: stawki podatku, opłaty lokalne etc.,
- Zauważyliśmy, że nie zawsze przeglądarki na stronie BIP są należycie skonfigurowane, gdyż nie zawsze istnieje możliwość odnalezienia konkretnej uchwały za jej pośrednictwem. Warto zadbać o tą kwestię w sposób należyty.
- Każda zamieszczona uchwała powinna być możliwa do wydrukowania, jak i ściągnięcia przez osobę odwiedzającą stronę BIP. Kwestia w jakim rozszerzeniu jest ona zamieszczona jest rzeczą wtórną, ważne by była to wersja edytowalna. Zamieszczanie wyłącznie skanów, które są z technicznego punktu widzenia są fotografią, nie jest właściwe, gdyż uniemożliwia to proste edytowanie treści uchwały.

4.5. Informacja o projektowaniu aktów normatywnych³¹

4.5.1. Czy przed sesją na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia ?

Jeżeli zasada jawności funkcjonowania organów stanowiących, oraz ich komisji powinna mieć wymiar rzeczywisty. Należy dążyć do jak najszerszego upublicznienia przedmiotu obrad dla wszystkich zainteresowanych. Służyć temu powinno zamieszczanie na stronie BIP odpowiednio wcześniej przed terminem sesji rady lub posiedzenia komisji, materiałów jakie zostaną dostarczone radnym. Oczywiście, jeżeli w materiałach tych znajdują się określone dobra prawem chronione i np. ze względu na ochronę danych osobowych ich upublicznienie jest bezpodstawne, należy dokonać stosownej anonimizacji w wymaganym zakresie.

Badając zawartość storn BIP przyjęliśmy założenie, że dana jednostka spełnia wymóg zamieszczenia materiałów przed sesją, jeżeli na stronie BIP upubliczni w wersji możliwej do ściągnięcia jakikolwiek dokument, będący przedmiotem obrad. Jednocześnie przyjęliśmy również założenie, że samo zamieszczenie harmonogramu posiedzenia komisji czy też obrad rady, nie stanowi spełnienia omawianego rezultatu. Jeżeli na stronie BIP zamieszczono

³¹ Art. 6 ust. 1 pkt1 lit. b) u.d.i.p.

no tekst projektu jakiejś uchwały, ale pozostałych tekstów innych uchwał nie zamieszczono, uznawaliśmy, że warunek jest spełniony. Chodziło nam o wskazanie, że przed sesją ważne jest by nie tylko radni, ale również każdy inny zainteresowany, mógł zapoznać się z treścią materiałów jakie będą przedmiotem obrad w trakcie sesji.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy przed sesją na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	18,30%	81,70%
<i>powiaty grodzkie</i>	36,36%	63,64%
<i>powiaty ziemskie</i>	13,69%	86,31%
Średnia cała POLSKA	17,89%	82,11%

W skali ogólnopolskiej w odniesieniu trzech grup poddanych badaniu możliwość ściągnięcia ze strony BIP materiałów, przed terminem sesji rady, w największym stopniu występowała w grupie powiatów grodzkich (36,36%). Następne miejsce to miasta nie będące powiatami grodzkimi (18,30%) oraz powiaty ziemskie (13,69%).

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	Czy przed sesją na BIP są zamieszczone jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	6,67%	93,33%
Kuj. Pomorskie	19,44%	80,56%
Lubelskie	2,50%	97,50%
Lubuskie	4,76%	95,24%
Łódzkie	23,08%	76,92%
Małopolskie	9,38%	90,62%
Mazowieckie	25,35%	74,65%
Opolskie	42,86%	57,14%
Podkarpackie	5,41%	94,59%
Podlaskie	14,81%	85,19%
Pomorskie	25%	75%
Śląskie	36,36%	63,64%
Świętokrzyskie	16,67%	83,33%
Warmińsko-mazurskie	14,29%	85,71%
Wielkopolskie	12%	88%
Zachodniopomorskie	24,14%	75,86%
Ogółem średnia cała POLSKA	17,89%	82,11%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, możliwość ściągnięcia ze strony BIP materiałów przed terminem sesji rady wystąpiła średnio w prawie 18% jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwach: opolskim (42,86%), śląskim (36,36%), oraz mazowieckim (25,35%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach: lubelskim (2,50%), lubuskim (4,76%), oraz podkarpackim (5,41%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Czy przed sesją na BIP są zamieszczone jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	0%	100%
Kuj. Pomorskie	15,38%	84,62%
Lubelskie	0%	100%
Lubuskie	0%	100%
Łódzkie	26,67%	73,33%
Małopolskie	0%	100%
Mazowieckie	27,59%	72,41%
Opolskie	50%	50%
Podkarpackie	0%	100%
Podlaskie	20%	80%
Pomorskie	30%	70%
Śląskie	36,67%	63,33%
Świętokrzyskie	50%	50%
Warmińsko-mazurskie	21,43%	78,57%
Wielkopolskie	13,33%	86,67%
Zachodniopomorskim	25%	75%
Ogółem średnia cała POLSKA	19,75 %	80,25 %

W skali ogólnopolskiej w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, możliwość ściągnięcia ze strony BIP materiałów przed terminem sesji rady, wystąpiła średnio w 19,75% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwach: opolskim i świętokrzyskim (50%), oraz śląskim (36,67%). Aż w pięciu województwach wskaźnik ten wyniósł 0%.

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy przed sesją na BIP są zamieszczone jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia?	
	TAK	NIE
Warmińsko-mazurskie	100%	0%
Mazowieckie	80%	20%
Łódzkie	66,67%	33,33%
Podlaskie	66,67%	33,33%
Lubuskie	50%	50%
Podkarpackie	50%	50%
Wielkopolskie	50%	50%
Śląskie	36,84%	63,16%
Małopolskie	33,33%	66,67%
Pomorskie	25%	75%
Dolnośląskie	0%	100%
Kuj. Pomorskie	0%	100%
Lubelskie	0%	100%
Opolskie	0%	100%
Świętokrzyskie	0%	100%
Zachodniopomorskie	0%	100%
Ogółem średnia cała POLSKA	34,88 %	65,12 %

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, możliwość ściągnięcia ze strony BIP materiałów przed terminem sesji rady wystąpiła średnio w 34,88% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie warmińsko – mazurskim (10%) i mazowieckim (80%), oraz w województwach łódzkim i podlaskim (po 66,67%). Aż w sześciu województwach wskaźnik ten wyniósł 0%.

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy przed sesją na BIP są zamieszczone jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	15,38%	84,62%
Kuj. Pomorskie	26,32%	73,68%
Lubelskie	5%	95%
Lubuskie	0%	100%
Łódzkie	14,29%	85,71%
Małopolskie	10,53%	89,47%
Mazowieckie	16,22%	83,78%
Opolskie	45,45%	54,55%
Podkarpackie	0%	100%
Podlaskie	0%	100%
Pomorskie	18,75%	81,25%
Śląskie	35,29%	64,71%
Świętokrzyskie	7,69%	92,31%
Warmińsko-mazurskie	0%	100%
Wielkopolskie	6,45%	93,55%
Zachodniopomorskie	27,78%	72,22%
Ogółem średnia cała POLSKA	14,32 %	85,68 %

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, możliwość ściągnięcia ze strony BIP materiałów przed terminem sesji rady, wystąpiła średnio w 14,32% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie opolskim (45,45%), śląskim (35,29%), oraz zachodniopomorskim (27,78%). Aż w czterech województwach wskaźnik ten wyniósł 0%.

4.5.2. Czy przed posiedzeniem komisji są zamieszczone materiały do ściągnięcia ?

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy przed posiedzeniem komisji na BIP są zamieszczone materiały do ściągnięcia ?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gmina miejska</i>	3,83%	96,17%
<i>powiaty grodzkie</i>	4,55%	95,45%
<i>powiat</i>	1,59%	98,41%
Średnia cała POLSKA	3,32 %	96,68 %

We wszystkich trzech grupach wynik jest bardzo niski. Najlepiej wypadły powiaty grodzkie, nieco słabiej miasta, na samym zaś końcu plasują się powiaty ziemskie.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Czy przed posiedzeniem komisji na BIP są zamieszczone materiały do ściągnięcia?		
Województwo	TAK	NIE
Kujawsko Pomorskie	8,33%	91,67%
Łódzkie	7,69%	92,31%
Dolnośląskie	6,67%	93,33%
Świętokrzyskie	5,56%	94,44%
Lubuskie	4,76%	95,24%
Podlaskie	3,70%	96,30%
Małopolskie	3,13%	96,88%
Lubelskie	2,50%	97,50%
Wielkopolskie	2,00%	98,00%
Śląskie	1,52%	98,48%
Mazowieckie	0,00%	100,00%
Opolskie	0,00%	100,00%
Podkarpackie	0,00%	100,00%
Pomorskie	0,00%	100,00%
Warmińsko-mazurskie	0,00%	100,00%
Zachodniopomorskie	0,00%	100,00%
Średnia cała POLSKA	2,76%	97,24%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, możliwość ściągnięcia ze strony BIP materiałów przed terminem posiedzenia komisji wystąpiła średnio jedynie w 2,76% jednostek.. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie kujawsko pomorskim (8,33%), łódzkim (7,69%), oraz dolnośląskim (6,67%). Aż w sześciu województwach wskaźnik wyniósł 0%.

% jednostek na których stronach BIP istnieje możliwość ściągnięcia materiałów przed posiedzeniem			
	KOMISJE	RADY	
Rodzaj jednostki	TAK	TAK	Różnica (wielokrotność)
<i>gminy miejskie</i>	3,82 %	18,30 %	4,79
<i>powiaty grodzkie</i>	4,55%	36,36 %	7,99
<i>powiaty ziemskie</i>	1,59 %	13,69 %	8,61
Średnia cała POLSKA	3,32 %	17,89 %	7,13

Porównując obie grupy, czyli organy stanowiące oraz komisje, średnio siedmiokrotnie lepiej wypadły w badaniu organy stanowiące. Choć sam wynik rad nie zachwyca, raptem ok. 18 % organów stanowiących zamieszcza przed sesją jakiegokolwiek możliwe do ściągnięcia materiały, to jednak różnica ogromna. Bardzo źle to świadczy o samym poziomie jawności i transparentności działania komisji rad. Wiele w tym zakresie jest do poprawy. Przypominamy, że prace komisji mają ogromną wagę, gdyż to tam w trakcie obrad są podejmowane faktyczne decyzje, które potem w formie projektów uchwał procedowane są w trakcie obrad organów stanowiących. Największa różnica między organami stanowiącymi a komisjami wystąpiła w grupie powiatów ziemskich (ponad 8-krotna – 8,61), najmniejsza w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi (prawie 4-krotna – 4,79).

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Materiały zamieszczane na stronie powinny być tej samej treści, jakie otrzymuje przed sesją każdy radny. Jeżeli pewne dane w nich zawarte nie mogą być udostępnione osobom trzecim, treści tak określone powinny zostać poddane anonimizacji, i w takiej wersji zamieszczone na stronie BIP.
- Zamieszczane materiały powinny być umieszczone w formule umożliwiającej zapoznanie się z treścią oryginału. Jeżeli przykładowo mamy do czynienia z projektem uchwały, powinien na niej widnieć podpis właściwej osoby zeskanowany i zamieszczony na stronie BIP.

- Zwracamy uwagę, na treść art. 8 ust. 6 u.d.i.p., który w zakresie zamieszczania informacji na stronie BIP nakłada określone obowiązki³².

4.6. Informacja o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw (przez co należy rozumieć istniejące możliwości kontaktu z radnymi, ale przede wszystkim z osobą pełniącą funkcję przewodniczącego organu rady)³³

W tej części raportu badaniu poddaliśmy występowanie na stronie BIP informacji odnoszących się do form kontaktu z radnymi, w szczególności przewodniczącym rady.

Zbadaliśmy, czy na stronie BIP podano jakąkolwiek formę kontaktu z radnym, taką jak:

- Adres e-mailowy radnego
- Numer telefonu radnego
- Profil na portalu społecznościowym
- Adres własnej strony BIP

Zbadaliśmy również, czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych, oraz czy zamieszczono informacje o dniu i terminie przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady.

4.6.1. Czy na stronie BIP podano adres e-mailowy radnego?

Czy na stronie BIP podano adres emailowy radnego?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	27,66%	72,34%
<i>powiaty grodzkie</i>	60,61%	39,39%
<i>powiaty ziemskie</i>	16,24%	83,76%
Średnia cała POLSKA	25,37%	74,63%

Żadna z ustaw nie precyzuje w jaki sposób ma odbywać się kontakt radnego z mieszkańcami. Ustawy ustrojowe samorządowe w sposób jednoznaczny stanowią, że „*Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz*

32 6. Podmioty udostępniające informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej są obowiązane do:

- 1) oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację,
- 2) podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji,
- 3) dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej,
- 4) oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia,
- 5) zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

33 Art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d) u.d.i.p.

ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców”³⁴.

Badania Głównego Urzędu Statystycznego z października 2014 roku³⁵ na temat stanu społeczeństwa informacyjnego w Polsce wskazują iż prawie 75% badanych gospodarstw domowych ma dostęp do szerokopasmowego Internetu w Polsce. GUS podaje także informację, że głównym celem korzystania z sieci przez respondentów (w przedziale wiekowym 16-74 lata) była obsługa e-maila – 53%. Zatem widać, iż ten typ komunikacji jest bardzo ważny dla obywateli. Okazuje się jednak uśredniając dane z badanych grup, iż tylko ¼ stron BIP przez nie prowadzona posiada takie informacje. Zatem kontakt e-mailowy z radnym w wielu przypadkach jest utrudniony.

W skali ogólnopolskiej w odniesieniu trzech grup poddanych badaniu, możliwość ściągnięcia ze strony BIP adresu mailowego radnego, w największym stopniu występowała w grupie powiatów grodzkich (60,61%). Następne miejsce to miasta nie będące powiatami grodzkimi (27,66%) oraz powiaty ziemskie (25,37%).

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	Czy na stronie BIP podano adres e-mailowy radnego?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	15%	85%
Kuj. Pomorskie	16,67%	83,33%
Lubelskie	37,50%	62,50%
Lubuskie	14,29%	85,71%
Łódzkie	23,08%	76,92%
Małopolskie	37,50%	62,50%
Mazowieckie	33,80%	66,20%
Opolskie	7,14%	92,86%
Podkarpackie	16,22%	83,78%
Podlaskie	18,52%	81,48%
Pomorskie	20%	80%
Śląskie	39,39%	60,61%
Świętokrzyskie	5,56%	94,44%
Warmińsko-mazurskie	14,29%	85,71%
Wielkopolskie	36%	64%
Zachodniopomorskie	27,59%	72,41%
Ogółem średnia cała POLSKA	22,66%	77,34%

34 Zob. art. 23 ust. 1 zd. 2 u.s.g. oraz art. 21 ust. 1 zd. 2 u.s.p.

35 Zob. http://BIP.telix.pl/images/sprawozdania/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_2014_-_notatka.pdf (1.12.2014)

Uśrednione dane z całej Polski dotyczące kontaktu z radnym za pomocą e-maila wskazują, że w prawie 23% jednostek, istniała możliwość pozyskania ze strony BIP adresu e-mailowego reprezentanta lokalnej społeczności. W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, możliwość ściągnięcia ze strony BIP adresu mailowego radnego, wystąpiła średnio jedynie w 22,66% jednostek.. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie śląskim (39,39%), lubelskim i małopolskim (37,50%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach świętokrzyskim (5,56%), opolskim (7,14%) i warmińsko-mazurskim (14,29%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Czy na stronie BIP podano adres e-mailowy radnego?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	13,33%	86,67%
Kuj. Pomorskie	15,38%	84,62%
Lubelskie	31,25%	68,75%
Lubuskie	14,29%	85,71%
Łódzkie	40%	60%
Małopolskie	30%	70%
Mazowieckie	34,48%	65,52%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	33,33%	66,67%
Podlaskie	30%	70%
Pomorskie	15%	85%
Śląskie	26,67%	73,33%
Świętokrzyskie	0%	100%
Warmińsko-mazurskie	14,29%	85,71%
Wielkopolskie	60%	40%
Zachodniopomorskie	25%	75%
Ogółem średnia cała POLSKA	23,94 %	76,06%

Gminy miejskie w statystyce porównawczej średniej krajowej badanych grup przewyższają o 1% wszystkie badane podmioty. Zatem ich wynik jest najbardziej reprezentacyjny dla uśrednionych danych ogólnopolskich.

W skali ogólnopolskiej w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, możliwość ściągnięcia ze strony BIP adresu e-mailowego radnego, wystąpiła średnio w 23,94% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie wielkopolskim (60%), łódzkim (40%), i podkarpackim (33,33%). W dwóch województwach wskaźnik ten wyniósł 0% (świętokrzyskie i opolskie).

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP podano adres mailowy radnego?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	50%	50%
Kuj. Pomorskie	50%	50%
Lubelskie	75%	25%
Lubuskie	0%	100%
Łódzkie	0%	100%
Małopolskie	33,33%	66,67%
Mazowieckie	80%	20%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	25%	75%
Podlaskie	33,33%	66,67%
Pomorskie	100%	0%
Śląskie	68,42%	31,58%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	100%	0%
Wielkopolskie	100%	0%
Zachodniopomorskie	66,67%	33,33%
Ogółem średnia cała POLSKA	55 %	45 %

Powiaty grodzkie przewodzą w statystyce dostępności e-mailowej radnych. Ponad 50% badanych stron BIP informuje odbiorców o takiej formie kontaktu z lokalnym reprezentantem. Jak wynika z danych GUS na temat społeczeństwa informacyjnego, okazuje się, że różnica procentowa w dostępie do Internetu między dużymi a małymi miastami oraz obszarami wiejskimi jest jedynie kilkuprocentowa (stosunek 79,9% - 72,8% - 71,1%)³⁶. Duże znaczenie ma jednak przyzwyczajenie do tej czy innej formy kontaktu. W małych wspólnotach, gdzie ludzie znają się z widzenia, komunikacja ma charakter bezpośredni. W społecznościach większych i bardzo dużych, gdzie ludzie są anonimowi wobec siebie, komunikacja ma charakter pośredni (np. *online*).

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, możliwość ściągnięcia ze strony BIP adresu mailowego radnego, wystąpiła średnio w 55% jednostek. W czterech województwach wskaźnik wyniósł 100% (wielkopolskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, pomorskie). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim i łódzkim (0%), oraz podkarpackim (25%).

36 Tamże, zob. str. 12.

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP podano adres e-mailowy radnego?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	11,54%	88,46%
Kuj. Pomorskie	10,53%	89,47%
Lubelskie	35%	65%
Lubuskie	16,67%	83,33%
Łódzkie	14,29%	85,71%
Małopolskie	42,11%	57,89%
Mazowieckie	27,03%	72,97%
Opolskie	9,09%	90,91%
Podkarpackie	4,76%	95,24%
Podlaskie	7,14%	92,86%
Pomorskie	6,25%	93,75%
Śląskie	11,76%	88,24%
Świętokrzyskie	0%	100%
Warmińsko-mazurskie	5,26%	94,74%
Wielkopolskie	16,13%	83,87%
Zachodniopomorskie	22,22%	77,78%
Ogółem średnia cała POLSKA	14,99%	85,01%

Strony BIP powiatów ziemskich w ogólnokrajowym zestawieniu badanych grup plasuje się na 3 miejscu. Jedynie 14,99% z nich zawiera informację o e-mailu do radnego powiatu. Grupa ta wypadła najstąbiej wśród trzech objętych badaniem.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, możliwość ściągnięcia ze strony BIP adresu e-mailowego radnego, wystąpiła średnio w 14,99% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie małopolskim (42,11%), lubelskim (35%), oraz mazowieckim (27,03%). W województwie świętokrzyskim wskaźnik wyniósł 0%. Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach podkarpackim (4,76%), i warmińsko-mazurskim (5,26%).

4.6.2. Czy na stronie BIP podano numer telefonu radnego?

Badaliśmy strony BIP pod kątem występowania sytuacji, w której podaje się numer telefonu komórkowego chodźby do jednego radnego. Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że to sam radny musi wyrazić zgodę na upublicznienia swojego numeru telefonu, i nie można mu tego obowiązku bez jego zgody narzucić. Stąd też poniższe wyniki należy postrzegać jako prze-

jaw istniejących dobrych praktyk w tym zakresie nie zaś jako ukazanie złego stanu w tym obszarze. Mówimy bowiem o pewnych zachowaniach, które nie są realizacją jakiegokolwiek obowiązku ustawowego. Wynik badania był pozytywny, jeżeli na stronie widniała kontakt telefoniczny do radnego, bez względu na to czy był to numer komórkowy czy stacjonarny. Jednocześnie nie uznawaliśmy za spełnienie założenia sytuacji, w której na stronie BIP podany był kontakt telefoniczny do biura rady. Chodziło nam bowiem o wyprowadzenie tej formy kontaktu z radnym poza ramy instytucjonalne i organizacyjne jakim jest biuro rady.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy na stronie BIP podano numer telefonu radnego?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	20,85 %	79,15%
<i>powiaty grodzkie</i>	50%	50%
<i>powiaty ziemskie</i>	17,52%	17,52%
Średnia cała POLSKA	22,28%	77,72%

Inną, bardziej tradycyjną formą kontaktu jest telefon. Radni powinni być dostępni dla swoich mieszkańców. Jeżeli mieszkaniec nie ma możliwości przyścia na dyżur radnego, powinien mieć możliwość wymienienia z nim swoich opinii choćby pośrednio – telefonicznie. Ta forma komunikowania pozwala mu zachować interakcję bezpośrednią, bardziej niż inne pasywne formy: pisemna, czy e-mailowa. Uśrednione dane krajowe pokazują, że tylko 22,28% badanych podmiotów zamieszcza na swoich stronach BIP informacje o numerze telefonu radnego. Jest to mały odsetek w skali wszystkich badanych podmiotów. Najlepiej we wszystkich trzech grupach wypadły powiaty grodzkie (50%), ponad dwa razy niższy wskaźnik wystąpił w miastach nie będących powiatami grodzkim. Najniższy odsetek wystąpił w grupie powiatów ziemskich.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	Czy na stronie BIP podano numer telefonu radnego?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	16,67%	83,33%
Kuj. Pomorskie	8,33%	91,67%
Lubelskie	27,50%	72,50%
Lubuskie	19,05%	80,95%
Łódzkie	28,21%	71,79%
Małopolskie	31,25%	68,75%
Mazowieckie	23,94%	76,06%
Opolskie	7,14%	92,86%
Podkarpackie	21,62%	78,38%
Podlaskie	11,11%	88,89%
Pomorskie	20%	80%
Śląskie	39,39%	60,61%
Świętokrzyskie	5,56%	94,44%
Warmińsko-mazurskie	11,43%	88,57%
Wielkopolskie	26%	74%
Zachodniopomorskie	24,14%	75,86%
Ogółem średnia cała POLSKA	22,28%	77,72%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, możliwość ściągnięcia ze strony BIP numeru telefonu do radnego, wystąpiła średnio jedynie w 22,28% jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie śląskim (39,39%), małopolskim (31,25%) i łódzkim (28,21%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach świętokrzyskim (5,56%), opolskim (7,14%) i kujawsko pomorskim (8,33%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Czy na stronie BIP podano numer telefonu radnego?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	3,33%	96,67%
Kuj. Pomorskie	7,69%	92,31%
Lubelskie	31,25%	68,75%
Lubuskie	14,29%	85,71%
Łódzkie	26,67%	73,33%
Małopolskie	10%	90%
Mazowieckie	20,69%	79,31%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	25%	75%
Podlaskie	20%	80%
Pomorskie	15%	85%
Śląskie	40%	60%
Świętokrzyskie	0%	100%
Warmińsko-mazurskie	7,14%	92,86%
Wielkopolskie	46,67%	53,33%
Zachodniopomorskie	25%	75%
Ogółem średnia cała POLSKA	18,30 %	81,70 %

W przypadku gmin miejskich, jedynie 18,30% w skali krajowej stron BIP udostępnia numery telefonów radnych. W skali ogólnopolskiej w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, możliwość ściągnięcia ze strony BIP numeru telefonu do radnego, wystąpiła średnio w 18,30% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwie wielkopolskim (46,67%), śląskim (40%), oraz lubelskim (31,25%). W województwie świętokrzyskim i opolskim wskaźnik wyniósł 0%. Kolejny najniższy wskaźnik wystąpił w województwie dolnośląskim (3,33%).

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP podano numer telefonu radnego?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	25%	75%
Kuj. Pomorskie	0%	100%
Lubelskie	25%	75%
Lubuskie	0%	100%
Łódzkie	33,33%	66,67%
Małopolskie	0%	100%
Mazowieckie	60%	40%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	50%	50%
Podlaskie	33,33%	66,67%
Pomorskie	100%	0%
Śląskie	63,16%	36,84%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko- mazurskie	100%	0%
Wielkopolskie	75%	25%
Zachodniopomorskie	66,67%	33,33%
Ogółem średnia cała POLSKA	46%	54%

Najlepiej w tym zestawieniu przedstawiają się dane krajowe dla powiatów grodzkich. Aż 46% posiada *online* informacje o numerach telefonów swoich radnych. Widać zatem o wiele większą troskę tych jednostek w stosunku do innych, o to aby mieszkaniec czy inny odbiorca miał możliwość telefonicznego kontaktu z radnym. Zwracamy jednak uwagę, że na ten dobry wynik wpływ zdecydowany ma fakt, że w trzech województwach wynik był 100%, gdy jednocześnie w czterech 0%.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, możliwość ściągnięcia ze strony BIP numeru telefonu do radnego, wystąpiła średnio w 46% jednostek. W trzech województwach wskaźnik wyniósł 100% (pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). Jednocześnie aż w czterech województwach wskaźnik ten wyniósł 0% (opolskie, małopolskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie).

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP podano numer telefonu radnego?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	30,77%	69,23%
Kuj. Pomorskie	10,53%	89,47%
Lubelskie	25%	75%
Lubuskie	25%	75%
Łódzkie	28,57%	71,43%
Małopolskie	47,37%	52,63%
Mazowieckie	21,62%	78,38%
Opolskie	9,09%	90,91%
Podkarpackie	14,29%	85,71%
Podlaskie	0%	100%
Pomorskie	6,25%	93,75%
Śląskie	11,76%	88,24%
Świętokrzyskie	0%	100%
Warmińsko-mazurskie	5,26%	94,74%
Wielkopolskie	9,68%	90,32%
Zachodniopomorskie	16,67%	83,33%
Ogółem średnia cała POLSKA	16,37 %	83,63%

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, możliwość ściągnięcia ze strony BIP numeru telefonu do radnego, wystąpiła średnio w 16,37% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwach: małopolskim (47,37%), dolnośląskim (30,77%) i łódzkim (28,57%). W dwóch województwach wskaźnik wyniósł 0% (świętokrzyskie, podlaskie). Kolejny najniższy wskaźnik to województwo warmińsko-mazurskie (5,26%).

4.6.3. Czy na stronie BIP podano adres profilu na portalu społecznościowym?

Kolejny przedmiot badań związany z komunikacją z radnym dotyczył umieszczania na stronie BIP informacji o profilu radnego na portalu społecznościowym. Portale społecznościowe takie jak Facebook, NK.pl, Twitter itp. umożliwiają kontakt prawie cały czas z odbiorcami. Posiadanie takiego profilu wymusza niejako, ciągłą aktywność. Tym samym aktualizacja zamieszczanych informacji jest jednym z najważniejszych kryteriów funkcjonowania portali społecznościowych.

Czy na stronie BIP podano adres profilu na portalu społecznościowym?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	0,43%	99,57%
<i>powiaty grodzkie</i>	0%	100%
<i>powiaty ziemskie</i>	0,64%	99,36%
Średnia cała POLSKA	0,49%	99,51%

Z przeprowadzonych badań we wszystkich trzech grupach jednostek wynika, że portale społecznościowe są prawie w ogóle nie używane przez radnych do komunikacji z odbiorcą. Przynajmniej informacja na ten temat nie jest publikowana na stronach BIP jednostki. Tylko 0,49% badanych jednostek umieszcza informacje o profilach radnych. Trudno powiedzieć, czy wynika to z braku posiadania profilu przez radnego, czy też uważa się tę formę kontaktu za zbyt nieformalną i niespełniająca potencjalnie misji komunikacji z odbiorcą.

Ze względu na znikomą ilość przypadków podawania na stronie BIP danych o adresie profilu na portalu społecznościowym, ograniczamy się do podania wyłącznie danych w odniesieniu do wszystkich województw, bez rozróżniania na poszczególne kategorie jednostek w każdym z województw. Tylko w dwóch województwach zaobserwowaliśmy ujawnienie informacji o posiadanym profilu na portalu społecznościowym przez radnego. Były to województwa: Łódzkie i Mazowieckie. Sytuacja taka miała miejsce w powiatach: pabianickim i otwockim, oraz w mieście Piła. W tym miejscu pragniemy wskazać stronę BIP miasta Piła jako jedną z najlepszych naszym zdaniem w swojej grupie badawczej. Odsyłamy do BIP tego miasta, w celu wskazania jak powinna wyglądać strona informacyjna o każdym z radnych³⁷.

4.6.4. Czy na stronie BIP podano adres strony WWW radnego?

W kolejnej odsłonie badania chcieliśmy uzyskać odpowiedź na pytanie, czy na stronach BIP widnieją informacje na temat prowadzonej przez radnego prywatnej strony WWW. Jest to kolejna formuła możliwego kontaktu z radnym, ale przede wszystkim ma ona na celu ukazać jego sylwetkę, zainteresowania, nie tylko w trakcie kampanii wyborczej. Celem naszym jest przekonanie radnych, że jest to doskonała formuła umożliwiająca kontakt

³⁷ http://bip.um.pila.pl/subcontent.php?cms_id=665 data wejścia 6 stycznia 2015 r. Dane dotyczą poprzedniej kadencji 2010-2014.

bieżący z wyborcami. Wynik był pozytywny jeżeli informacja na temat posiadanej strony WWW widniała przynajmniej w odniesieniu do jednego radnego.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy na stronie BIP podano adres własnej strony BIP?*		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>Gminy miejskie</i>	0,85%	99,15%
<i>Powiaty grodzkie</i>	18,18%	81,82%
<i>Powiaty ziemskie</i>	1,59%	98,41%
Średnia cała POLSKA	3,09%	96,91%

Znacznie lepiej od podawania informacji na temat posiadanych kont na profilu społecznościowym, przedstawia się wynik umieszczania na stronie BIP adresu własnej strony WWW. 3,09% badanych jednostek podaje takie informacje na swoich stronach BIP.

Średnia krajowa umieszczania na stronie BIP informacji o stronie własnej BIP radnego jest zbliżona do średniej danych wszystkich badanych jednostek i wynosi 3%.

Ze względu na znikomą ilość przypadków podawania na stronie BIP danych o adresie własnej strony BIP, ograniczamy się do podania wyłącznie danych w odniesieniu do wszystkich województw, bez rozróżniania na poszczególne kategorie jednostek w każdym z województw.

Jeśli chodzi o występowanie tego typu informacji w odniesieniu do poszczególnych województw, została ona zauważona tylko w połowie województw. Są to województwa: śląskie, mazowieckie, świętokrzyskie, pomorskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie, małopolskie, i warmińsko-mazurskie. W pozostałych wskaźnik występowania tego typu informacji wyniósł 0%. Najwyższy wskaźnik wyniósł w województwie śląskim (9,09%), i mazowieckim (7,04%). Najniższy w warmińsko-mazurskim (2,86%) i małopolskim (3,13%).

Zaobserwowaliśmy ujawnienie informacji o posiadanej stronie WWW przez radnego, w następujących jednostkach:

- W pięciu powiatach ziemskich: nowotarski, otwocki, radomski, żurmiński, iławski,
- W dwunastu powiatach grodzkich: Warszawa, Siedlce, Gdańsk, Gdynia, Katowice, Bytom, Gliwice, Jaworzno, Tychy, Kielce, Konin, Szczecin.

- W dwóch miastach nie będących powiatami grodzkimi: Czeladź, Piła.

4.6.5. Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych?

Żadna z ustaw nie precyzuje w jaki sposób ma odbywać się kontakt radnego z mieszkańcami. Ustawy ustrojowe samorządowe w sposób jednoznaczny stanowią, że „*Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców*”³⁸. Mamy zatem do czynienia z wolnym charakterem mandatu radnego, który z jednej strony powinien kontaktować się z wyborcami, ale z drugiej strony nie istnieje prawny obowiązek w tym zakresie, który by określał formułę utrzymywania więzi tego typu, jak i jej częstotliwość.

Komunikacja z radnym oprócz pośredniego kontaktu z użyciem różnych narzędzi, powinna mieć przede wszystkim charakter bezpośredni. Radny powinien być osobiście dostępny dla zainteresowanych. W pytaniu o termin przyjmowania interesantów zawarte jest też pytanie o miejsce spotkania.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	45,96%	54,04%
<i>powiaty grodzkie</i>	62,12%	37,88%
<i>powiaty ziemskie</i>	23,25%	76,75%
Średnia cała POLSKA	36,10%	63,90%

Spośród wszystkich badanych jednostek jedynie 36,10% podaje te informacje na stronie BIP. Zatem odbiorca informacji udostępnianych *online* nie ma możliwości w 63,90% poznania terminu przyjmowania przez radnych interesantów. Musi wykonać albo telefon do sekretariatu danej rady albo udać się do budynku urzędu bezpośrednio z zapytaniem.

³⁸ Zob. art. 23 ust. 1 zd. 2 u.s.g. oraz art. 21 ust. 1 zd. 2 u.s.p.

W skali ogólnopolskiej w odniesieniu do trzech grup poddanych badaniu, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez radnych występowała w 36% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie powiatów grodzkich (62,12%), następnie miast nie będących powiatami grodzkimi (45,96%), oraz w powiatach ziemskich (23,25%).

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	30%	70%
Kuj. Pomorskie	30,56%	69,44%
Lubelskie	17,50%	82,50%
Lubuskie	23,81%	76,19%
Łódzkie	41,03%	58,97%
Małopolskie	37,50%	62,50%
Mazowieckie	52,11%	47,89%
Opolskie	35,71%	64,29%
Podkarpackie	32,43%	67,57%
Podlaskie	37,04%	62,96%
Pomorskie	42,50%	57,50%
Śląskie	53,03%	46,97%
Świętokrzyskie	22,22%	77,78%
Warmińsko- mazurskie	22,86%	77,14%
Wielkopolskie	24%	76%
Zachodniopomorskie	44,83%	55,17%
Ogółem średnia cała POLSKA	34%	66%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez radnych występowała w 34% jednostek.. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie śląskim (53,03%), mazowieckim (52,11%) i zachodniopomorskim (44,83%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubelskim (17,50%), świętokrzyskim (22,22%) i warmińsko-mazurskim (22,86%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	46,67%	53,33%
Kuj. Pomorskie	46,15%	53,85%
Lubelskie	25%	75%
Lubuskie	42,86%	57,14%
Łódzkie	46,67%	53,33%
Małopolskie	40%	60%
Mazowieckie	68,97%	31,03%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	41,67%	58,33%
Podlaskie	40%	60%
Pomorskie	50%	50%
Śląskie	50%	50%
Świętokrzyskie	50%	50%
Warmińsko-mazurskie	28,57%	71,43%
Wielkopolskie	33,33%	66,67%
Zachodniopomorskie	62,50%	37,50%
Ogółem średnia cała POLSKA	42,02%	57,98%

Uśrednione dane ogólnopolskie dotyczące gmin miejskich pokazują, że 42,02% z nich posiada na swoich stronach BIP informację o terminie i miejscu kontaktu bezpośredniego z radnym. Dane dla gmin miejskich zajmują w zestawieniu trzech zbadanych grup drugie miejsce.

W skali ogólnopolskiej w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez radnych występowała w 42,02% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwach: mazowieckim (68,97%), zachodniopomorskim (62,50%). W województwie opolskim wskaźnik wyniósł 0%. Kolejny najniższy wskaźnik to województwo lubelskie (25%) i Warmińsko-mazurskie (28,57%).

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	25%	75%
Kuj. Pomorskie	50%	50%
Lubelskie	50%	50%
Lubuskie	50%	50%
Łódzkie	66,67%	33,33%
Małopolskie	36,84%	63,16%
Mazowieckie	60%	40%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	50%	50%
Podlaskie	66,67%	33,33%
Pomorskie	100%	0%
Śląskie	73,68%	26,32%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	100%	0%
Wielkopolskie	50%	50%
Zachodniopomorskie	66,67%	33,33%
Ogółem średnia cała POLSKA	59%	41%

Dane uśrednione krajowe dla powiatów grodzkich pokazują, iż 59% z badanych jednostek posiada informacje o kontakcie bezpośrednim z radnym. Powiaty grodzkie zajmują w statystyce 1 miejsce wśród wszystkich badanych jednostek. Zatem na stronach BIP powiatów grodzkich przykładana się większą wagę do umieszczania informacji o terminie przyjęć interesantów przez radnych. Ważnym podkreśleniem jest również fakt, że na stronach BIP wszystkich powiatów grodzkich na terenie czterech województw (pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie) są zamieszczane informacje o terminie przyjmowania interesantów przez radnych.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez radnych występowała w 59% jednostek. W trzech województwach wskaźnik wyniósł 100% (pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). W województwie opolskim wskaźnik wyniósł 0%. Kolejny najniższy wskaźnik to województwo dolnośląskie (25%) i małopolskie (36,84%).

POWIATY ZIEMSKIE POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	11,54%	88,46%
Kuj. Pomorskie	15,79%	84,21%
Lubelskie	5%	95%
Lubuskie	8,33%	91,67%
Łódzkie	33,33%	66,67%
Małopolskie	36,84%	63,16%
Mazowieckie	37,84%	62,16%
Opolskie	45,45%	54,55%
Podkarpackie	23,81%	76,19%
Podlaskie	28,57%	71,43%
Pomorskie	18,75%	81,25%
Śląskie	35,29%	64,71%
Świętokrzyskie	7,69%	92,31%
Warmińsko- mazurskie	10,53%	89,47%
Wielkopolskie	16,13%	83,87%
ZachodnioPomorskie	33,33%	66,67%
Ogółem średnia cała POLSKA	23,01 %	76,99%

Powiaty ziemskie w uśrednionej skali Polski plasują się w badaniach na ostatnim miejscu. Jedynie 23,01% z nich informuje o kontakcie bezpośrednim z radnymi powiatu.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez radnych występowała w 23% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwach opolskim (45,45%), mazowieckim (37,84%), małopolskim (36,84%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubelskim (5%) i świętokrzyskim (7,69%) i lubuskim (8,33%).

4.6.6. Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady?

Do zadań organów administracji samorządowej należy nie tylko załatwianie indywidualnych spraw obywateli, ale także załatwianie skarg i wniosków przez nich złożonych. W związku z tym w ramach przeprowadzanego badania postanowiliśmy sprawdzić w jaki sposób kształtuje się sytuacja, gdy chodzi o podawanie na stronach BIP terminu i miejsca przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady. Kontrola społeczna wymusza zachowanie zgod-

ne z ogólnie przyjętymi zasadami, zaś do jej ważnych instrumentów zaliczyć należy m.in. instytucję skarg i wniosków. Narzędziami sprawowania kontroli są w pierwszym rzędzie petycje, skargi i wnioski obywatelskie (społeczne). Prawo wnoszenia skarg i wniosków uregulowała w rozdziale dotyczącym wolności i praw politycznych Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 63 stanowi, że „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Co do trybu ich rozpatrywania przepis Konstytucji odsyła do ustawy. Tą ustawą jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Kwestię organizacji przyjmowania skarg i wniosków reguluje art. 253 § 3 k.p.a. Przepis ten wyraźnie nakłada na organ samorządu jakim jest rada, obowiązek ustalenia raz w tygodniu po godzinach pracy, dnia do przyjmowania skarg i wniosków przez kierownika tego organu, jakim jest przewodniczącego rady. Art. 253 § 1 k.p.a.: organy samorządu terytorialnego zobowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Jednak kierownicy tych organów lub wyznaczeni przez nich zastępcy mają obowiązek przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu (art. 253 § 2 k.p.a.). Ponadto dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności. Minimum raz w tygodniu praca w urzędzie powinna być tak zorganizowana, żeby przyjęcia mogły odbywać się w ustalonym dniu po godzinach pracy. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych. Nad sprawnym załatwianiem wniosków czuwają nie tylko osoby wyznaczone do ich przyjmowania i załatwiania, ale również ich przełożeni. Nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków w organach organizacji społecznych sprawują statutowe organy nadzorcze tych organizacji oraz organy wyższego stopnia. Organy powołane do nadzoru i kontroli dokonują okresowo ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi. Wojewodowie dokonują okresowo ocen sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez wszystkie organy

administracji publicznej i innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych działających na ich terenie³⁹.

Biorąc pod uwagę powyższe powody, postanowiliśmy zbadać w jakim zakresie realizowane są ustawowe obowiązki odnośnie wskazania terminu i miejsca przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady. Nie badaliśmy czy wyznaczone godziny są godzinami „po godzinach pracy” o czym mowa jest w art. 253 § 3 k.p.a. Jeżeli na stronie BIP były podane informacje odnośnie terminów spotkań z radnymi, jednak bez wyraźnego wyodrębnienia kiedy istnieje możliwość spotkania z przewodniczącym rady, uznawaliśmy, że obowiązek ten nie jest zrealizowany⁴⁰.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	50,21%	49,79%
<i>powiat grodzki</i>	62,12%	37,88%
<i>powiaty ziemskie</i>	37,58%	62,42%
Średnia cała POLSKA	45,04%	54,96%

Średnia dla wszystkich zbadanych trzech grup pokazuje, że niecałe 50% z nich informuje o terminie kontaktu z przewodniczącym rady. W skali ogólnopolskiej w odniesieniu do trzech grup poddanych badaniu, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady występowała w 45% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie powiatów grodzkich (62,12%), następnie miast nie będących powiatami grodzkimi (50,21%), oraz w powiatach ziemskich (37,58%).

39 Zobacz więcej na temat wyników badań odnośnie składanych skarg i wniosków na terenie województwa podlaskiego w odniesieniu do urzędów administracji samorządowej, na str. 109 i n. raportu „Jawność i kompetencja II”, monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej Województwa Podlaskiego, J. Ruszewski, P. Sitniewski. Publikacja przygotowana i wydana w ramach projektu „Jawność i kompetencja II – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego” w okresie styczeń – październik 2009 przy wsparciu finansowym Fundacji imienia Stefana Batorego. Dostępna na stronie www.jawnosc.pl w zakładce wiedza/ nasze badania.

40 Przykładowa tego typu sytuacja: http://bip.e-szczytno.eu/public/get_file_contents.php?id=254374

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	50%	50%
Kuj. Pomorskie	38,89%	61,11%
Lubelskie	25%	75%
Lubuskie	28,57%	71,43%
Łódzkie	48,72%	51,28%
Małopolskie	53,13%	46,88%
Mazowieckie	60,56%	39,44%
Opolskie	28,57%	71,43%
Podkarpackie	43,24%	56,76%
Podlaskie	37,04%	62,96%
Pomorskie	52,50%	47,50%
Śląskie	56,06%	43,94%
Świętokrzyskie	22,22%	77,78%
Warmińsko-mazurskie	34,29%	65,71%
Wielkopolskie	36%	64%
Zachodniopomorskie	55,17%	44,83%
Ogółem średnia cała POLSKA	45,04%	54,96%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady występowała w 45% jednostek.. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie mazowieckim (60,56%), śląskim (56,06%) i zachodniopomorskim (55,17%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach świętokrzyskim (22,22%), lubelskim (25%) i opolskim (28,57%).

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	66,67%	33,33%
Kuj. Pomorskie	61,54%	38,46%
Lubelskie	25%	75%
Lubuskie	28,57%	71,43%
Łódzkie	46,67%	53,33%
Małopolskie	60%	40%
Mazowieckie	68,97%	31,03%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	50%	50%
Podlaskie	20%	80%
Pomorskie	55%	45%
Śląskie	50%	50%
Świętokrzyskie	50%	50%
Warmińsko-mazurskie	21,43%	78,57%
Wielkopolskie	40%	60%
Zachodniopomorskie	75%	25%
Ogółem średnia cała POLSKA	44,93%	55,07%

Gminy miejskie plasują się na 2 miejscu w statystyce ogólnopolskiej na temat terminu przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady. Prawie 45% gmin miejskich w skali kraju zamieszcza na stronie BIP informacje na temat terminu i miejsca przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady.

W skali ogólnopolskiej w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady występowała w 45% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwach zachodniopomorskim (75%), mazowieckim (68,97%), i dolnośląskim (66,67%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach opolskim (0%), podlaskim (20%), i warmińsko-mazurskim (21,43%).

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady ?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	25%	75%
Kuj. Pomorskie	50%	50%
Lubelskie	50%	50%
Lubuskie	50%	50%
Łódzkie	33,33%	66,67%
Małopolskie	33,33%	66,67%
Mazowieckie	80%	20%
Opolskie	0%	100%
Podkarpackie	75%	25%
Podlaskie	66,67%	33,33%
Pomorskie	100%	0%
Śląskie	73,68%	26,32%
Świętokrzyskie	100%	0%
Warmińsko-mazurskie	100%	0%
Wielkopolskie	50%	50%
Zachodniopomorskie	66,67%	33,33%
Ogółem średnia cała POLSKA	60%	40%

Pierwsze miejsce w uśrednionej skali ogólnopolskiej zajęły powiaty miejskie. 60% badanych jednostek udostępnia ogłoszenia o terminie przyjmowania przez przewodniczącego rady interesantów. Widać zatem większą troskę i świadomość w udostępnianiu tej informacji.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady występowała w 60% jednostek. W trzech województwach wskaźnik wyniósł 100% (Pomorskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-mazurskie). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach opolskim (0%), dolnośląskim (25%), i małopolskim (33,33%).

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	34,62%	65,38%
Kuj. Pomorskie	21,05%	78,95%
Lubelskie	20%	80%
Lubuskie	33,33%	66,67%
Łódzkie	52,38%	47,62%
Małopolskie	52,63%	47,37%
Mazowieckie	51,35%	48,65%
Opolskie	36,36%	63,64%
Podkarpackie	33,33%	66,67%
Podlaskie	42,86%	57,14%
Pomorskie	37,50%	62,50%
Śląskie	47,06%	52,94%
Świętokrzyskie	7,69%	92,31%
Warmińsko- mazurskie	36,84%	63,16%
Wielkopolskie	32,26%	67,74%
ZachodnioPomorskie	44,44%	55,56%
Ogółem średnia cała POLSKA	36,48%	63,52%

Powiaty ziemskie prezentują najniższe dane liczbowe w zestawieniu średnim krajowym dla trzech zbadanych grup. Tylko 36,48% ze wszystkich badanych powiatów ziemskich udostępnia informację o terminach przyjęć interesantów przez przewodniczącego rady powiatu.

W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, możliwość uzyskania na stronie BIP informacji o terminie przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady występowała w 36,48% jednostek. Najwyższy wskaźnik wystąpił w województwach małopolskim (52,63%), łódzkim (52,38%) mazowieckim (51,35%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach świętokrzyskim (7,69%), lubelskim (20%), i kujawsko-pomorskim (21,05%).

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Każda jednostka samorządowa powinna opracować kartę informacyjną przedstawianą każdemu radnemu, w której powinny się znaleźć wszelkie informacje jakie radny chce by zamieszczono przy jego nazwisku na stronie BIP w zakładce organu stanowiącego.

- Sugerujemy, by wszystkim radnym stworzyć adresy e-milowe, z użyciem domeny danej jednostki samorządu terytorialnego. Powiązanie tego adresu z już posiadanymi kontami e-milowymi przez radnych poprzez ustawienie odpowiednich przekierowań w systemie poczty elektronicznej, pozwoli na ujednoczenie systemu informacyjnego w ramach całej rady w tym zakresie.
- Sugerujemy by urząd zakupił każdemu radnemu karty prepaid do telefonów komórkowych (koszt kilkanaście zł rocznie). Tego typu „numery służbowe” miałyby każdy radny, i wszystkie one zostały by ujawnione na stronie BIP. Ustawienie odpowiednich przekierowań z numeru telefonu „służbowego” pozwoli na bezpośredni kontakt z radnym, bez ujawniania jego rzeczywistego numeru komórkowego. Oczywiście wymaga to indywidualnej zgody każdego z radnych. Przekierowanie można ustawić w określonym zakresie czasowym np. od 9.00-15.00 w dni powszednie. Możliwości w tym zakresie jest bardzo wiele.
- Rada powinna określić w drodze uchwały zasady odbywania dyżurów przez wszystkich radnych. Naszym zdaniem pełnienie dyżuru nie oznacza wcale obowiązku fizycznej obecności radnego w biurze rady. Kwestie organizacyjne w tym zakresie pozostawić należy lokalnym zwyczajom. Na stronie BIP powinna istnieć odrębna zakładka odnosząca się do dyżurów radnych, nawet jeśli dane na ten temat są również zamieszczone np. w profilu indywidualnym każdego radnego. O wszelkich zmianach w zakresie harmonogramu dyżurów powinno się niezwłocznie informować biuro rady w celu dokonania stosownych zmian na stronie BIP⁴¹.
- W kategorii na stronie BIP odnoszącej się do dyżurów radnych, należy wyraźnie wyodrębnić punkt odnoszący się do przewodniczącego rady. Przypominamy, że przewodniczący poza faktem bycia radnym, jest również kierownikiem organu samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 253 § 2 k.p.a. Tym samym jest obowiązany przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu po godzinach pracy.

41 Pozytywnym przykładem niech będzie Urząd miasta w Kołobrzegu, gdzie w aktualnościach są zamieszczane na bieżąco wszelkie zmiany odnośnie dyżurów radnych: data wejścia 6 stycznia 2015 r. <http://umkolobrzeg.esp.parseta.pl/index.php?id=1255>

4.7. Informacja na temat treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organ stanowiący⁴²

Czy istnieje na BIP odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady?

Kolejne pytanie badawcze dotyczyło obecności na stronach BIP poszczególnych badanych grup jednostek samorządu terytorialnego rezolucji, apeli i oświadczeń wydawanych przez radę. W wielu przypadkach statuty jednostek przewidują możliwość wyrażania przez organy stanowiące określonego stanowiska, co jednak z punktu widzenia formalnego nie następuje w drodze uchwały. Stąd też ważne, by tego typu zachowania organu stanowiącego, również zostały wyraźnie zaakcentowane na stronie BIP, by potencjalny zainteresowany treścią tego typu oświadczenia, nie miał większego problemu z jego znalezieniem.

Wśród zbadanych jednostek sytuacja w tym zakresie jest bardzo różna. Istnieją jednostki, które bardzo często korzystają z tego typu możliwości, i aktywność rady w tym zakresie jest bardzo rozbudowana. Przykładem niech będzie miasto Oleśnica, gdzie na stronie BIP⁴³ widnieje odrębna zakładka dotycząca stanowisk Rady miasta. Sformułowane w ten sposób stanowiska Rady miasta mają bardzo różny charakter ich obszar jest również zróżnicowany. Są to:

- Stanowisko Rady miasta w sprawie niedostatecznego finansowania zadań zleconych przez budżet Państwa.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie kontraktacji usług medycznych na rok 2009.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego w mieście Oleśnicy w czasie remontu drogi wojewódzkiej nr 451.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie odcinka drogi wojewódzkiej nr 451 w granicach administracyjnych miasta Oleśnicy.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie przeciwdziałania obrotowi środkami stymulującymi, tzw. dopalaczami.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie zadań opieki społecznej.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie wprowadzenia opłat za przejazd samochodów ciężarowych obwodnicą Oleśnicy.

⁴² Które w praktyce są bardzo różnie określane, np.: jako rezolucje, apele, stanowiska etc. Art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c) u.d.i.p.

⁴³ <http://bip.um.olesnica.pl/article/articleview/2776/> data wejścia 6 stycznia 2015 r.

- Stanowisko Rady miasta w sprawie ponoszenia kosztów oświetlenia tzw. obwodnicy Oleśnicy.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie przejęcia terenów lotniska powojkowego i utworzenia na jego bazie Powiatowego Lotniska Cywilnego Użytku Publicznego.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie funkcjonowania ustawy Prawo zamówień publicznych.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie etyki w mediach.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie koncesji na cyfrowe nadawanie naziemne dla Telewizji Trwam.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie kontynuacji współpracy przy renowacji Zamku Książąt Oleśnickich.
- Stanowisko Rady miasta w sprawie zmian przepisów i przesunięcia terminu wejścia w życie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stanowiska organu stanowiącego przybierają bardzo różną formułę. Są to:

- pisma skierowane do podmiotów zewnętrznych⁴⁴,
- stanowisko w sprawie wypowiedzi burmistrza zamieszczonej na stronie internetowej⁴⁵,
- wyrażenie poparcia dla uchwały innej rady o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁶,
- opinie w sprawie wniosków mieszkańców co do osoby patrona miasta,
- różnorodne apele odnośnie aktualnych zjawisk społeczno-politycznych⁴⁷,
- stanowisko odnośnie planowanych zmian w prawie samorządowym⁴⁸.

44 Pismo rady miasta Wąbrzeźno do dyrektora kujawsko-pomorskiego oddziału NFZ <http://www.bip.wabrzezn.com/porta1.php?aid=12910362054cf3a62d2d9b3> (data dostępu?)

45 Stanowisko Rady Miejskiej Cieszyzna z dnia 28 stycznia 2010 roku w sprawie komentarza Burmistrza miasta Cieszyzna z dnia 21 stycznia 2010 roku http://bip.um.cieszyn.pl/?cid=18061&bip_id=4975 (data dostępu)

46 Stanowisko w sprawie wyrażenia poparcia dla uchwały Rady Miejskiej w Kluczborku dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego <http://www.bip.pyskowice.pl/index.jsp?bipkod=/019/010> (data dostępu)

47 W bardzo dużej ilości miast organy stanowiące podejmowały uchwały w sprawie Telewizji Trwam, oraz stanowiska odnośnie planowanej reformy sądownictwa.

48 Rada miasta Czarnków wyraziła negatywne stanowisko w sprawie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego referendum tematycznego bez progu frekwencyjnego. <http://czarnkow.bip.net.pl/?a=5839> (data dostępu)

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy istnieje na BIP odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>Gminy miejskie</i>	14,96%	%
<i>Powiat grodzki</i>	19,70%	80,30%
<i>Powiaty ziemskie</i>	17,83%	82,17%
Średnia cała POLSKA	16,94%	83,06%

Uśrednione dane dla wszystkich badanych podmiotów wynoszą w 16,94%. Zatem 83,06% pozostałych badanych jednostek nie ma umieszczonych na swoich oficjalnych stronach BIP rezolucji, apeli i oświadczeń rady. Najwyższy wskaźnik wystąpił w grupie powiatów grodzkich, najniższy w miastach nie będących powiatami grodzkimi.

W poszczególnych województwach sytuacja przedstawia się następująco:

Województwo	Czy istnieje na BIP odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady?	
	TAK	NIE
Małopolskie	56,25%	43,75%
Wielkopolskie	26%	74%
Podlaskie	22,22%	77,78%
Świętokrzyskie	22,22%	77,78%
Podkarpackie	21,62%	78,38%
Dolnośląskie	20%	80%
Warmińsko-mazurskie	20%	80%
Łódzkie	15,38%	84,62%
Kuj. Pomorskie	13,89%	86,11%
Śląskie	12,12%	87,88%
ZachodnioPomorskie	10,34%	89,66%
Lubelskie	10%	90%
Mazowieckie	8,45%	91,55%
Pomorskie	7,50%	92,50%
Opolskie	7,14%	92,86%
Lubuskie	0%	100%
Ogółem średnia cała POLSKA	16,94%	83,06%

W skali ogólnopolskiej w grupie wszystkich województw we wszystkich trzech grupach, na stronie BIP istniała odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rad, w prawie 17% jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie małopolskim (56,25%),

wielkopolskim (26%) i podlaskim (22,22%). Najniższy wskaźnik wystąpił w województwach lubuskim (0%), opolskim (7,14%) i pomorskim (7,50%).

W poszczególnych grupach zbadanych, sytuacja przedstawiała się następująco:

MIASTA nie będące powiatami grodzkimi		
Województwo	Czy istnieje na BIP odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady?	
	TAK	NIE
Małopolskie	40%	60%
Warmińsko-mazurskie	28,57%	71,43%
Zachodniopomorskie	25%	75%
Łódzkie	20%	80%
Podlaskie	20%	80%
Wielkopolskie	20%	80%
Podkarpackie	16,67%	83,33%
Śląskie	13,33%	86,67%
Lubelskie	12,50%	87,50%
Mazowieckie	10,34%	89,66%
Dolnośląskie	10%	90%
Pomorskie	10%	90%
Kuj. Pomorskie	7,69%	92,31%
Lubuskie	0%	100%
Opolskie	0%	100%
Świętokrzyskie	0%	100%
Ogółem średnia cała POLSKA	15%	85%

Tylko 15% z badanych gmin miejskich posiada na stronach BIP informacje o apelach, rezolucjach i oświadczeniach rady. Są to najniższe dane dla 3 badanych grup. W skali ogólnopolskiej w grupie miast nie będących powiatami grodzkimi, na stronie BIP istniała odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rad, w 15% jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie małopolskim (40%), warmińsko-mazurskim (28,57%) i zachodniopomorskim (25%). W trzech województwach wskaźnik wyniósł 0%.

POWIATY GRODZKIE		
Województwo	Czy istnieje na BIP odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady?	
	TAK	NIE
Wielkopolskie	75%	25%
Podkarpackie	50%	50%
Warmińsko-mazurskie	50%	50%
Małopolskie	33,33%	66,67%
Zachodniopomorskie	33,33%	66,67%
Pomorskie	25%	75%
Mazowieckie	20%	80%
Śląskie	15,79%	84,21%
Dolnośląskie	0%	100%
Kuj. Pomorskie	0%	100%
Lubelskie	0%	100%
Lubuskie	0%	100%
Łódzkie	0%	100%
Opolskie	0%	100%
Podlaskie	0%	100%
Świętokrzyskie	0%	100%
Ogółem średnia cała POLSKA	19%	81%

Powiaty grodzkie pod względem umieszczania informacji na temat apelów, rezolucji i oświadczeń rady są na 1 miejscu w zestawieniu wszystkich rodzajów badanych jednostek. 19% stron BIP powiatów grodzkich operuje tymi dokumentami. W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów grodzkich, na stronie BIP istniała odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rad, w 19% jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie wielkopolskim (75%), warmińsko-mazurskim i podkarpackim (50%). W ośmiu województwach wskaźnik wyniósł 0%.

POWIATY ZIEMSKIE		
Województwo	Czy istnieje na BIP odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady?	
	TAK	NIE
Dolnośląskie	34,62%	65,38%
Kuj. Pomorskie	21,05%	78,95%
Lubelskie	10%	90%
Lubuskie	0%	100%
Łódzkie	14,29%	85,71%
Małopolskie	68,42%	31,58%
Mazowieckie	5,41%	94,59%
Opolskie	9,09%	90,91%
Podkarpackie	19,05%	80,95%
Podlaskie	28,57%	71,43%
Pomorskie	0%	100%
Śląskie	5,88%	94,12%
Świętokrzyskie	30,77%	69,23%
Warmińsko-mazurskie	10,53%	89,47%
Wielkopolskie	22,58%	77,42%
Zachodniopomorskie	0%	100%
Ogółem średnia cała POLSKA	17,52 %	82,48 %

Powiaty ziemskie uplasowały się na 2 miejscu w statystyce umieszczania apeli, rezolucji i oświadczeń rady na stronie BIP. W skali ogólnopolskiej w grupie powiatów ziemskich, na stronie BIP istniała odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rad w 17,52% jednostek. Trzy najwyższe wskaźniki wystąpiły w województwie małopolskim (68,42%), dolnośląskim (34,62%) i świętokrzyskim (30,77%). W trzech województwach wskaźnik wyniósł 0%, (zachodniopomorskim, pomorskim i lubuskim).

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Na stronie BIP w części poświęconej radzie, powinna być przewidziana odrębna zakładka poświęcona apelom, rezolucjom etc.
- W zakładce tej powinny być umieszczane wszelkie zachowania rady, które nie przybierają formy uchwał, również wystąpienia przewodniczącego rady, który działając z upoważnienia rady przedstawia stanowisko w danej sprawie.

5. CZĘŚĆ DRUGA RAPORTU

Analiza dobrych praktyk

DZIAŁANIE 2) – ANALIZA ODPOWIEDZI NA ZAPYTANIA O ELEMENTY KSZTAŁTUJĄCE JAWNOŚĆ RADY SKIEROWANE DO JEDNOSTEK ZA POŚREDNICTWEM E-PUAP.

dr Jarosław Ruszewski

Fundacja Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa, Białystok

5.1. Wyniki monitoringu jawności rad gmin miejskich i powiatów w Polsce

Otwartość i łatwy dostęp do informacji będącej w gestii władz publicznych to zasadnicze elementy każdej sprawnie działającej demokracji. Bez nich rząd i administracja publiczna nie mogą być rozliczane ze swoich działań. Prawo dostępu do informacji publicznej, uznawane za jedno z podstawowych uprawnień otwierających każdemu możliwość partycypowania w życiu publicznym, podlega regulacji na różnych poziomach, od Konstytucji RP poczynając, kończąc na postanowieniach statutów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Uszczegółowienie realizacji tego prawa znajdujemy w różnych aktach prawnych, wśród których najważniejszą jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która nakazuje organom władzy państwowej i innym podmiotom, udostępniać każdą informację o sprawach publicznych, tj. informację publiczną.

Od połowy 2001 r. w ustrojowych ustawach samorządowych wprowadzono wyraźne regulacje wskazujące na obowiązywanie zasady jawności. Wprowadzone wtedy przepisy ustanowiły zasadę jawności działania organów samorządowych. Szczególnie istotne dla właściwego rozumienia stosunku pomiędzy treścią art. 61 Konstytucji i zasadą jawności wprowadzoną *expressis verbis* do ustrojowych ustaw samorządowych, jest uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. W nim to bowiem TK zaznaczył, iż „nie jest tak, iżby ustrojodawca, który całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno, jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji nie można wykluczyć, iż i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – „dookreślenia” zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania”⁴⁹.

Niniejsza analiza, stanowiąca część drugą raportu, dotyczy danych uzyskanych z odpowiedzi urzędów miast i starostw powiatowych na wysłane im w okresie luty – sierpień 2014 r. wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Pytania dotyczyły kilkunastu elementów kształtujących jawność działania rady w danym mieście i powiecie. Łącznie badaniem objęto 619 jednostek samorządu terytorialnego, w tym: 240 gmin miejskich, 66 miast na prawach powiatu oraz 313 powiatów ziemskich.

Uzyskane odpowiedzi, zostały podzielone na trzy rozdziały.

- pierwszy jest opracowaniem odnoszącym się do organu stanowiącego (rady gminy, rady powiatu),
- drugi odnosi się do komisji jako pomocniczych organów wewnętrznych organów stanowiących, w danej jednostce samorządu terytorialnego.
- Trzeci, w którym wskazano na inne szczególne procedury, praktyki czy zwyczaje, które w danym urzędzie wpływają pozytywnie na jawność działania organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu).

49 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. sygn. K 38/01.

Podział administracyjny Polski

W dniu 1 stycznia 1999 roku wprowadzono w Polsce nowy podział administracyjny. Obowiązujący od 1975 roku dwustopniowy podział administracyjny zastąpiono podziałem trójstopniowym, w którego skład wchodzi województwa, powiaty i gminy. Nowy podział administracyjny, od chwili jego wprowadzenia w 1999 roku, uległ niewielkim modyfikacjom. W 2002 roku utworzono 7 nowych powiatów i jedną nową gminę oraz zlikwidowano 12 gmin, w 2003 roku zlikwidowano jeden powiat (przywrócony następnie w 2013 roku), w 2010 roku utworzono jedną nową gminę. Dodatkowo co roku następują niewielkie korekty granic województw, powiatów i gmin. Wg stanu na 1 stycznia 2014 r., Polska dzieli się **na 16 województw, 314 powiatów i 2 479 gminy (305 miejskich, w tym 66 miast na prawach powiatu - tj. mających status gminy miejskiej i równocześnie wykonujących zadania powiatu - tzw. „powiatów grodzkich”, 608 miejsko-wiejskich oraz 1 566 wiejskich)**⁵⁰.

Województwa

Władzę administracyjną w województwie sprawują władze samorządowe oraz organy administracji rządowej. Władzę samorządową w województwie sprawuje sejmik wojewódzki wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres 4 lat i – jako organ wykonawczy – zarząd województwa, na którego czele stoi marszałek wybierany przez sejmik wojewódzki. Władze centralne reprezentowane są przez urząd wojewódzki, na którego czele stoi wojewoda, powoływany przez premiera i sprawujący nadzór nad legalnością działania samorządu wojewódzkiego. Większość województw posiada jedną stolicę, będącą zarówno siedzibą władz samorządowych jak i rządowych. W dwóch województwach istnieją dwie stolice – w jednej mieszczą się władze samorządowe, a w drugiej rządowe. Województwa mają nazwy pochodzące od nazw regionów geograficzno-historycznych (13 województw) lub od nazw głównych miast (3 województwa).

Powiaty

Powiaty są jednostkami samorządowymi, a ich władzę stanowi rada powiatu wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres 4 lat. Władzę wykonawczą stanowi zarząd powiatu, na czele którego stoi starosta wybierany przez radę powiatu. Istnieją dwa rodzaje powiatów: po-

⁵⁰ <https://administracja.mac.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html>

wiaty ziemskie (314 jednostek) oraz miasta na prawach powiatu (66 jednostek). Miasta na prawach powiatu, zwane również powiatami grodzkimi, ustanowione zostały dla większych miast kraju. Powiaty posiadają po jednej siedzibie władz, lecz w wielu przypadkach miasto będące powiatem grodzkim jest również siedzibą sąsiadującego z nim powiatu ziemskiego. Powiaty w większości nazwane zostały od nazw ich siedzib, trzy powiaty mają nazwy pochodzące od nazw dwóch głównych miast powiatu, a dwa mają nazwy pochodzące od nazw regionów geograficznych.

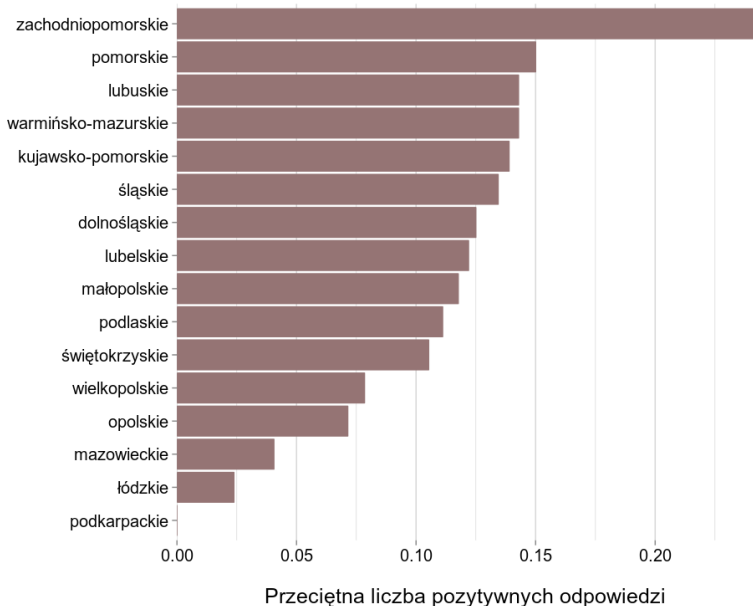
Gminy

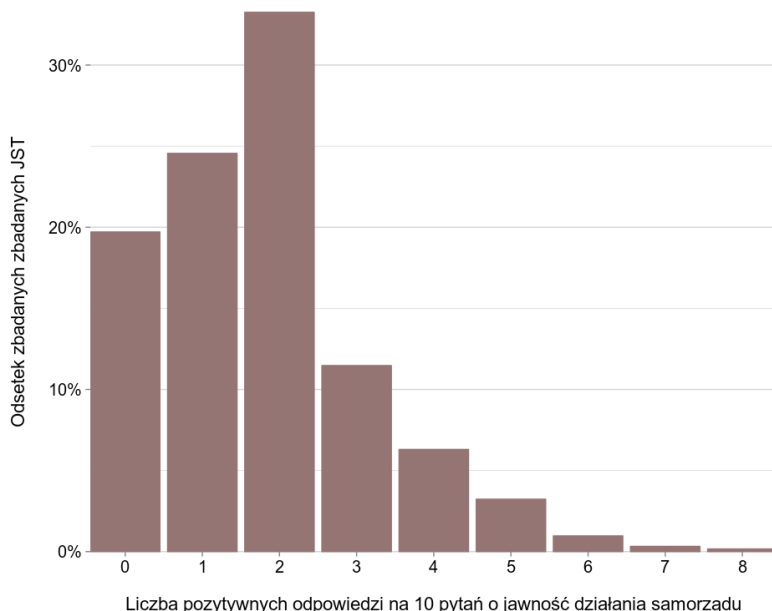
Gminy są samorządowymi jednostkami podziału administracyjnego kraju, a ich władzę stanowi rada gminy wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich na okres 4 lat. Władzę wykonawczą w gminach stanowią wójtowie (w gminach wiejskich), burmistrzowie (w gminach miejsko-wiejskich i miejskich) lub prezydenci (w dużych gminach miejskich) wybierani w wyborach bezpośrednich. Istnieją trzy rodzaje gmin: gminy wiejskie obejmujące wyłącznie tereny wiejskie; gminy miejsko-wiejskie obejmujące zarówno obszar miasta jak i tereny wiejskie; gminy miejskie obejmujące wyłącznie obszar miasta. Każda gmina posiada jedną siedzibę władz, w gminach wiejskich siedzibą władz jest wieś lub miasto sąsiadujące z tą gminą, a w gminach miejsko-wiejskich i miejskich siedzibą władz jest miasto (z jednym wyjątkiem). Gminy miejsko-wiejskie i miejskie obejmują wyłącznie po jednym mieście, a każde miasto wchodzi w skład tylko jednej gminy. Miasta na prawach powiatu są jednocześnie gminami – w tych przypadkach granice powiatu ściśle odpowiadają granicy jednej gminy. 1 stycznia 2014 r. w Polsce istniało 1566 gmin wiejskich, 608 gmin miejsko-wiejskie oraz 305 gmin miejskich, w tym 66 gmin będących jednocześnie miastami na prawach powiatu. Na dzień 1 stycznia 2014 r. w Polsce było 913 miast⁵¹.

⁵¹ http://ksng.gugik.gov.pl/pliki/podzial_administracyjny_polski_2014.pdf

Liczebności jednostek samorządu terytorialnego w badaniu

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Dolnośląskie	61	9,9	9,9
kujawsko-pomorskie	35	5,7	15,5
Lubelskie	40	6,5	22,0
Lubuskie	21	3,4	25,4
Łódzkie	40	6,5	31,8
Małopolskie	33	5,3	37,2
Mazowieckie	72	11,6	48,8
Opolskie	14	2,3	51,1
Podkarpackie	37	6,0	57,0
Podlaskie	27	4,4	61,4
Pomorskie	40	6,5	67,9
Śląskie	66	10,7	78,5
Świętokrzyskie	18	2,9	81,4
warmińsko-mazurskie	35	5,7	87,1
Wielkopolskie	51	8,2	95,3
zachodniopomorskie	29	4,7	100,0
Ogółem	619	100,0	
	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Gmina miejska	240	38,8	38,8
Miasto na prawach powiatu	66	10,7	49,4
Powiat ziemski	313	50,6	100,0
Ogółem	619	100,0	

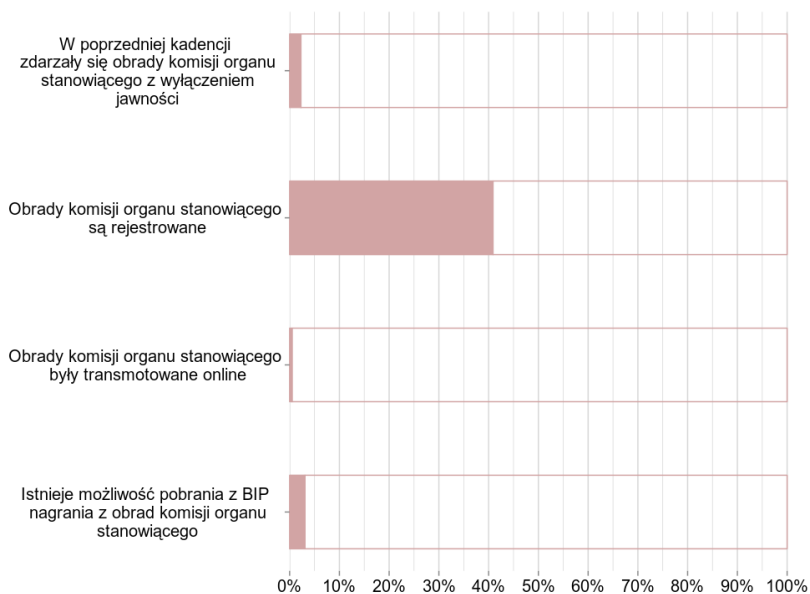
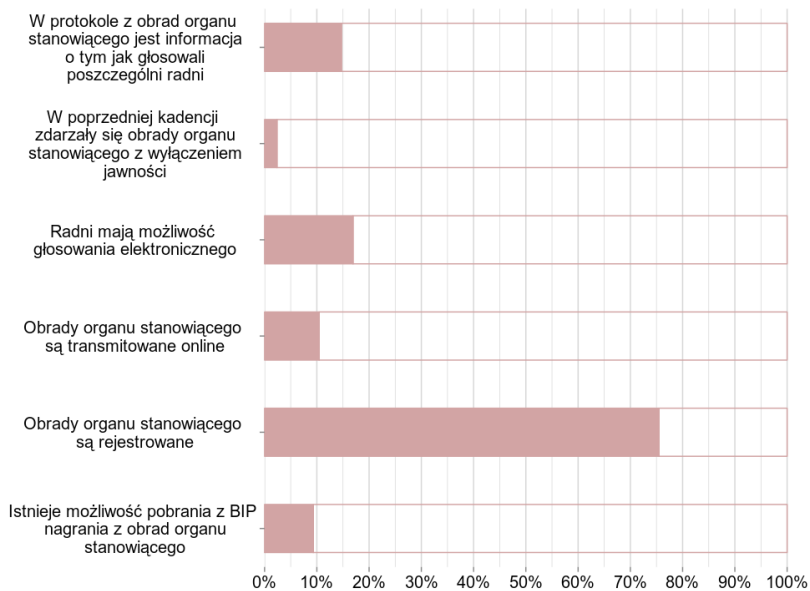


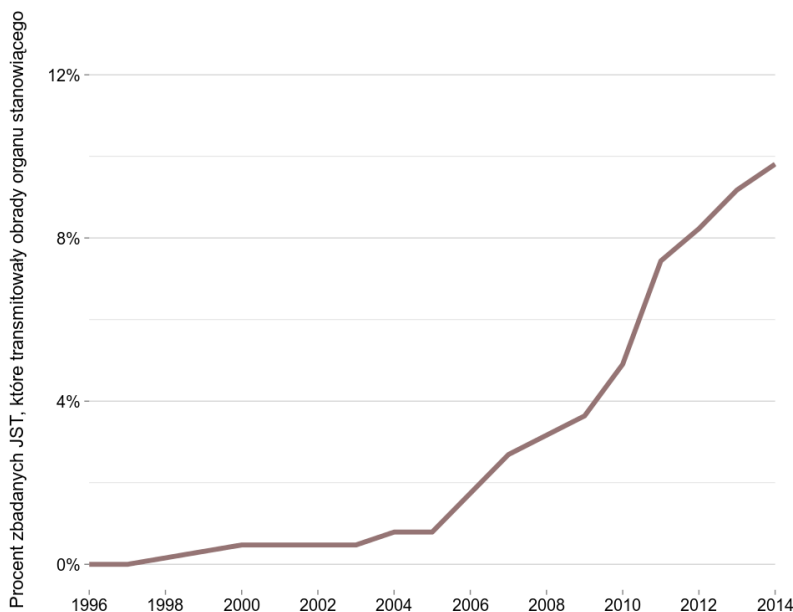


5.2. Podsumowanie badań w skrócie

- W badanych jednostkach samorządu terytorialnego, obrady rad gmin i rad powiatów są transmitowane online w 65 jednostkach, co stanowi 10,50 %.
- Nagranie posiedzenia sesji rady jest materiałem odzwierciedlającym przebieg sesji i dokonanych czynności rady. 466 z przebadanych 619 jednostek samorządu terytorialnego rejestruje obrady swych rad gmin czy rad powiatów. Tego typu rozwiązania nie stosuje 153 samorządów. Najczęściej narzędzie te wykorzystują miasta na prawach powiatu, w których 90% jednostek rejestruje obrady w postaci audio lub video.
- Tylko 60 jednostek samorządu terytorialnego z przebadanych 619, umożliwia pobieranie ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrań z obrad rad gmin czy rad powiatów.
- Możliwość głosowania z wykorzystaniem systemu elektronicznego umożliwiającego radnym głosowanie elektroniczne wykorzystuje tylko 17% z przebadanych 619 jednostek samorządu terytorialnego.
- W większości badanych jednostkach samorządu terytorialnego, nie ma możliwości znalezienia w protokołach z obrad rady gminy czy rady powiatu, informacji o tym, jaki głos oddał każdy z radnych.

- Podstawową zasadą przy podejmowaniu uchwał jest głosowanie jawne. Jawne i dostępne są posiedzenia organów stanowiących oraz kolegialnych organów pomocniczych organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów, a zatem posiedzenia komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na ich rodzaj i charakter. Dostępność informacji publicznej nie wyklucza możliwości ograniczenia tego dostępu w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice (państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, statystyczna, handlowa itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). W tego rodzaju przypadkach można wyłączyć jawność sesji lub posiedzenia komisji. Przypadki utajnienia obrad organów stanowiących na poziomie gminy i powiatu, zdarzyły się tylko w 15 samorządach.
- Praktycznie nie zdarzają się przypadki, by obrady jakiegokolwiek komisji rady gminy czy rady powiatu, były transmitowane online w czasie rzeczywistym. W prawie połowie badanych jednostek samorządu terytorialnego, obrady komisji rady gminy czy rady powiatu, są rejestrowane w postaci nagrania audio lub video. Wyłączenie jawności prac komisji zdarza się bardzo rzadko.
- Ponad połowa badanych jednostek samorządu terytorialnego, nie ustala lub wykorzystuje dodatkowych mechanizmów wzmacniających jawność prac rady. Wiele badanych samorządów zadeklarowało, że w internecie podawane są dodatkowe informacje o pracach rady, jednak zawartość tych informacji jest zróżnicowana: od informacji o obradach i ich porządku podawanej z różnym wyprzedzeniem, przez projekty uchwał, imienne informacje o sposobie głosowania, protokoły, po pełne zapisy obrad. Warto zwrócić uwagę, że niekiedy udostępnianie pełnej, ale zwięzłej informacji o obradach daje mieszkańcom lepszy dostęp do informacji o pracach organu stanowiącego lub jego komisji, niż całe nagranie, którego samodzielne oglądanie może wymagać sporych nakładów czasu. Najczęściej deklarowano, że przed każdą sesją wysyłane są zaproszenia do lokalnych mediów oraz, że obrady są emitowane (na żywo lub nie) przez lokalną telewizję.





5.3. Wyniki badań dotyczących jawności organu stanowiącego (rady gminy, rady powiatu)

5.3.1. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?

Zgodnie z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

W badanych jednostkach samorządu terytorialnego, obrady rad gmin i rad powiatów transmitowane są w 10,50% samorządach, co daje 65 jednostek. Tego typu rozwiązanie najczęściej wykorzystywane jest w jednostkach położonych w województwie zachodniopomorskim (24,1% - 7 z 29) i pomorskim (15% - 6 z 40). Z kolei w województwie podkarpackim, żadna z badanych jednostek samorządu terytorialnego nie wskazała, by wykorzystywała transmisje online obrad swych ciał stanowiących. W województwie łódz-

kim tą możliwość stosuje 2,5% samorządów. Sesje online najczęściej wprowadzono w samorządach w roku 2010 (10 jednostek) i 2011 (16 jednostek)

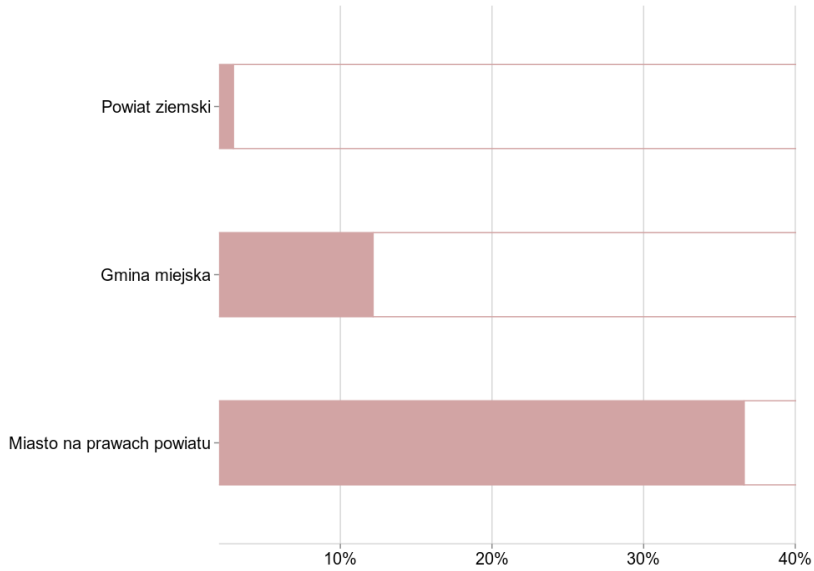
Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/ rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
NIE	553	89,3	89,3
TAK	66	10,7	100,0
Ogółem	619	100,0	

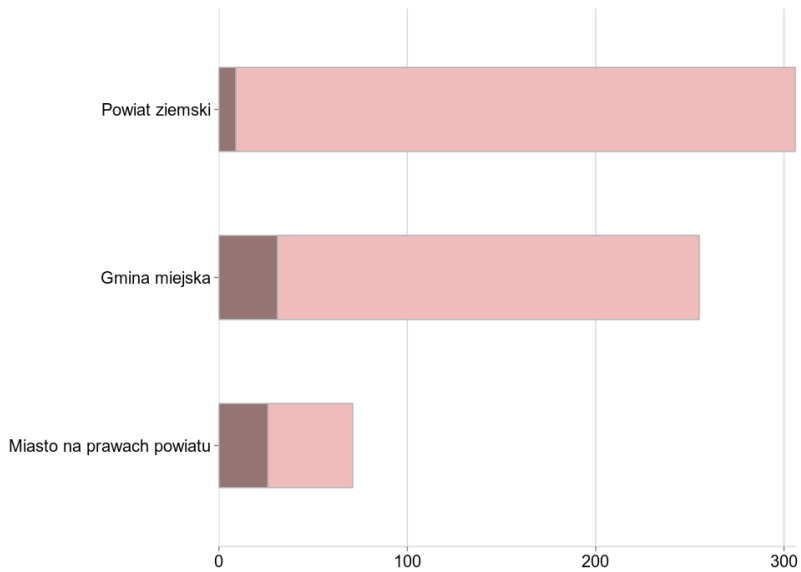
Jeśli tak , to od którego mniej więcej roku?

	Częstość	Procent	Procent skumulowany
Brak	555	89,7	89,3
1998	1	,2	89,7
1999	1	,2	89,8
2000	1	,2	90,0
2004	2	,3	90,3
2006	6	1,0	91,3
2007	6	1,0	92,2
2008	3	,5	92,7
2009	3	,5	93,2
2010	10	1,6	94,8
2011	16	2,6	97,4
2012	5	,8	98,2
2013	6	1,0	99,2
2014	4	,6	99,8
B.d.	1	,2	100,0
Ogółem	619	100,0	

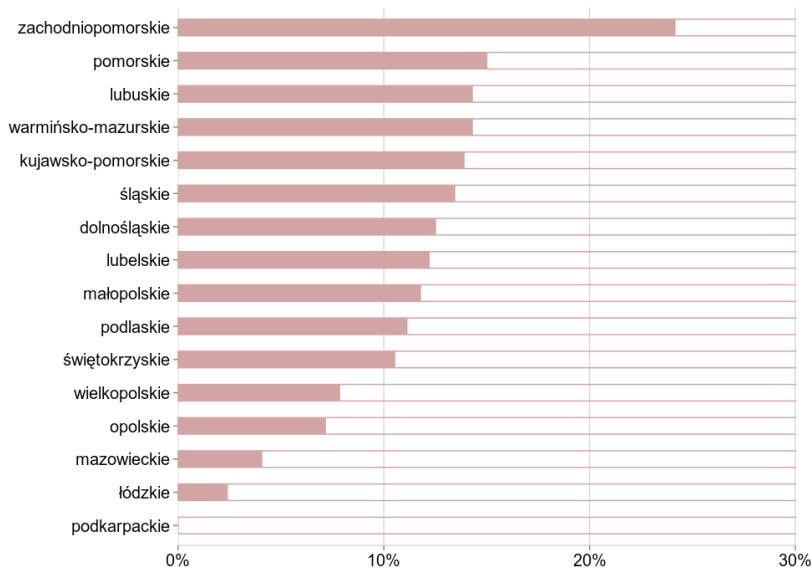
Odsetek zbadanych JST, gdzie obrady organu stanowiącego są transmitowane online



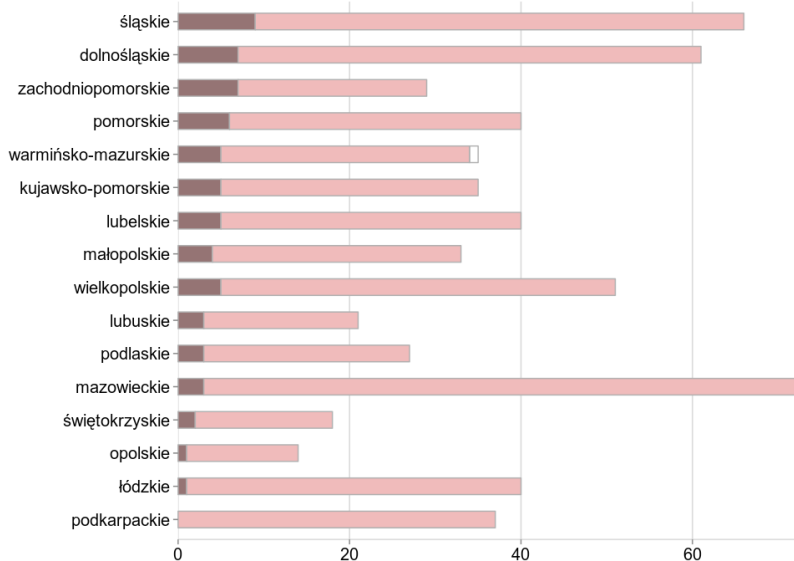
Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie obrady organu stanowiącego są transmitowane online



Odsetek zbadanych JST, gdzie obrady organu stanowiącego są transmitowane online



Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie obrady organu stanowiącego są transmitowane online



5.3.2. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci audio lub video?

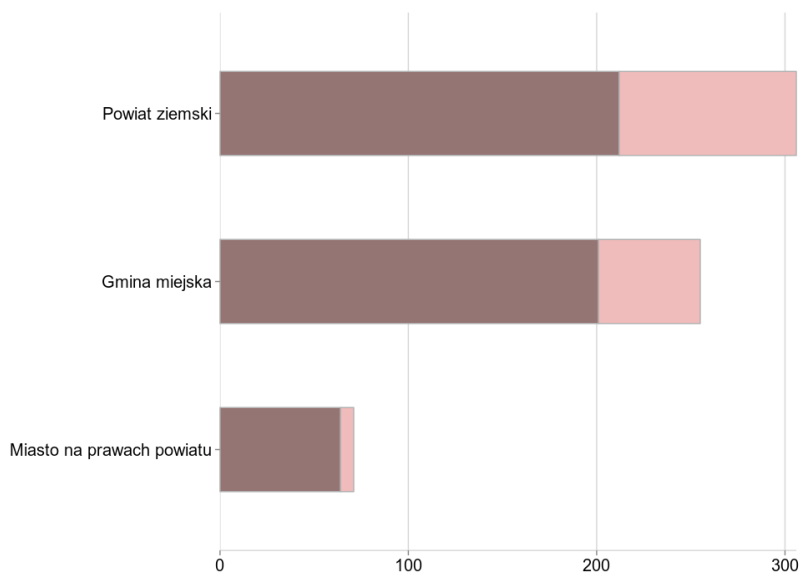
Nagranie posiedzenia sesji rady, utrwalone za pomocą sprzętu audio-wizualnego i zapisane na nośniku w postaci płyty CD bądź DVD, dotyczy sfery faktów, stanowi zatem informację publiczną. Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r. (sygn. II SA/Op 333/09) wskazujący, iż nagranie posiedzenia sesji rady jest niewątpliwie materiałem odzwierciedlającym przebieg sesji i dokonanych czynności rady, a zatem świadczy o działalności kolegialnego organu. Na zasadzie art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej należy przyjąć, że materiały i dokumenty tworzone podczas posiedzenia kolegialnego organu władzy publicznej stanowią informację o sprawach publicznych. Jawność posiedzeń obejmuje też możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Jeśli zatem posiedzenie rady zostało utrwalone w jednej z form wymienionych w tym przepisie, albo zmaterializowane w innej formie, to w razie złożenia wniosku brak jest podstaw, aby materiałów dokumentujących te posiedzenia, w tym w postaci dokonanych nagrań, nie udostępniać niezwłocznie.

466 z przebadanych 619 jednostek samorządu terytorialnego rejestruje obrady swych rad gmin czy rad powiatów. Tego typu rozwiązania nie stosuje 153 samorządów. Najczęściej rejestracja stosowana jest w jednostkach samorządu terytorialnego położonych w województwach: śląskim (83,3% - 55 z 66), kujawsko-pomorskim (82,9% - 29 z 35), pomorskim (82,5% - 33 z 40), wielkopolskim (82,4% - 42 z 51), dolnośląskim (82,0% - 50 z 61) i małopolskim (81,8% - 27 z 33). W najmniejszym stopniu stosują to gminy i powiaty w województwie opolskim (42,9% - 6 z 14), gdzie na łączną ilość 14 przebadanych samorządów, rejestracja stosowana jest w 6 jednostkach. Najczęściej narzędzie te wykorzystują miasta na prawach powiatu, w których 90% jednostek rejestruje obrady w postaci audio lub video.

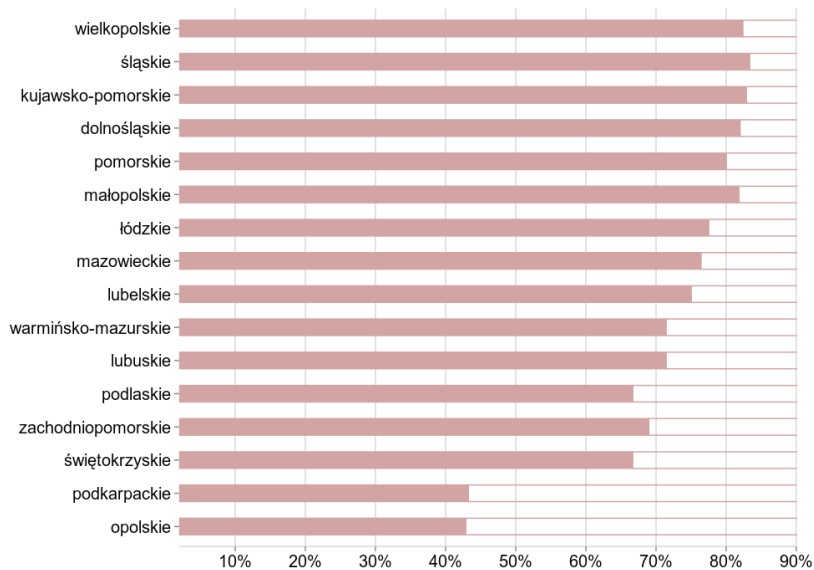
Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci audio lub video?

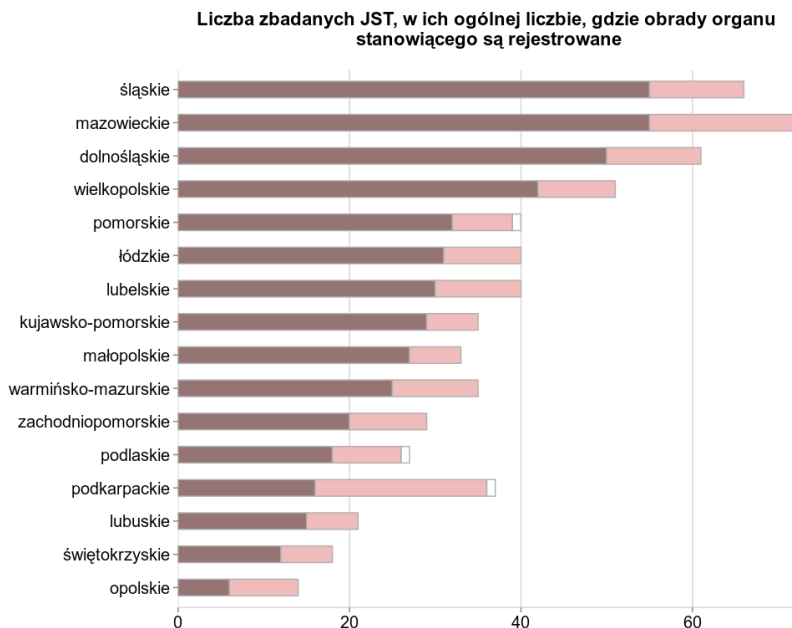
	Częstość	Procent
NIE	153	24,7
TAK	466	75,3
Ogółem	619	100,0

Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie obrady organu stanowiącego są rejestrowane



Odsetek zbadanych JST, gdzie obrady organu stanowiącego są rejestrowane





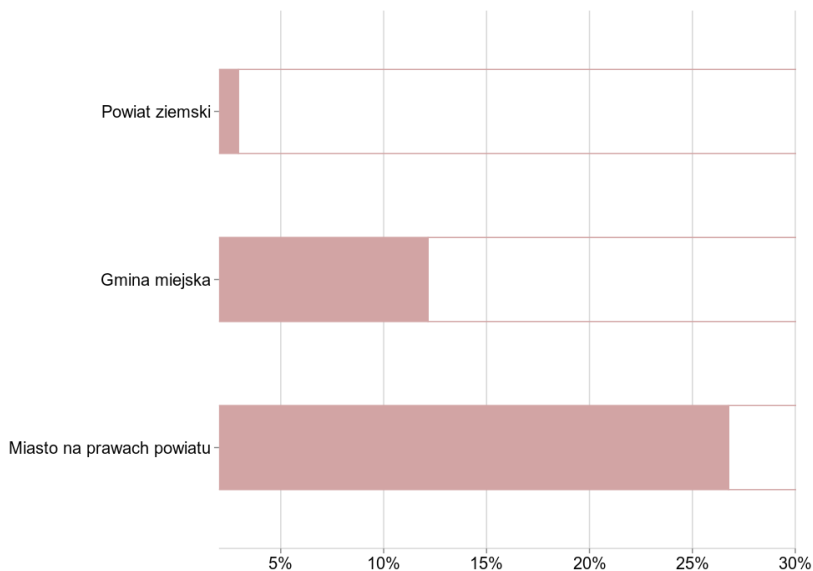
5.3.3. Czy w jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

Tylko zaledwie 60 jednostek samorządu terytorialnego z przebadanych 619, umożliwia pobieranie ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrań z obrad rad gmin czy rad powiatów. Taką możliwość zapewnia się co prawda w każdym z województw, ale najczęściej są to samorzady usytuowane w województwach: pomorskim (20% - 8 z 40), świętokrzyskim (16,7% - 3 z 18), dolnośląskim (14,8% - 9 z 61) i opolskim (14,3% - 2 z 14). Najrzadziej w gminach i powiatach położonych w województwach: podlaskim (8 z 40 przebadanych samorządów), lubuskim (3 z 30 przebadanych samorządów) i lubelskim (1 z 20 przebadanych samorządów).

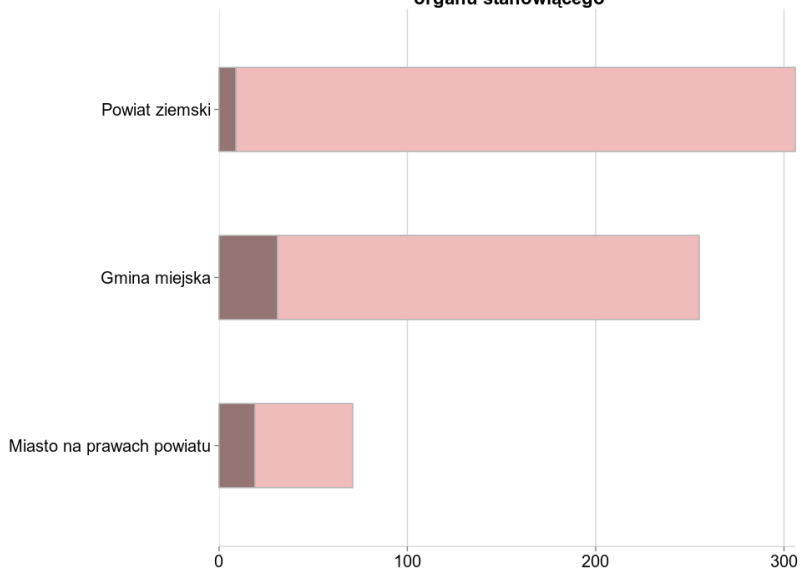
Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

	Częstość	Procent
NIE	559	90,3
TAK	60	9,7
Ogółem	619	100,0

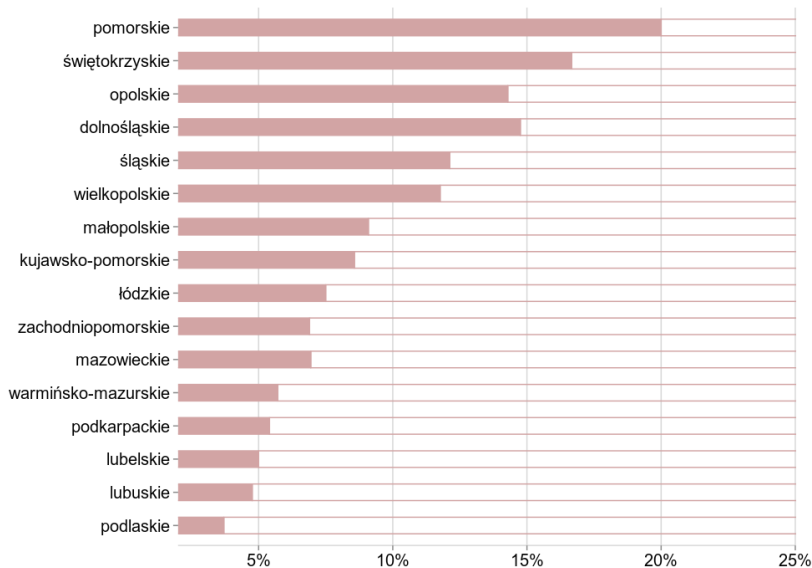
Odsetek zbadanych JST, gdzie istnieje możliwość pobrania z BIP nagrania z obrad organu stanowiącego



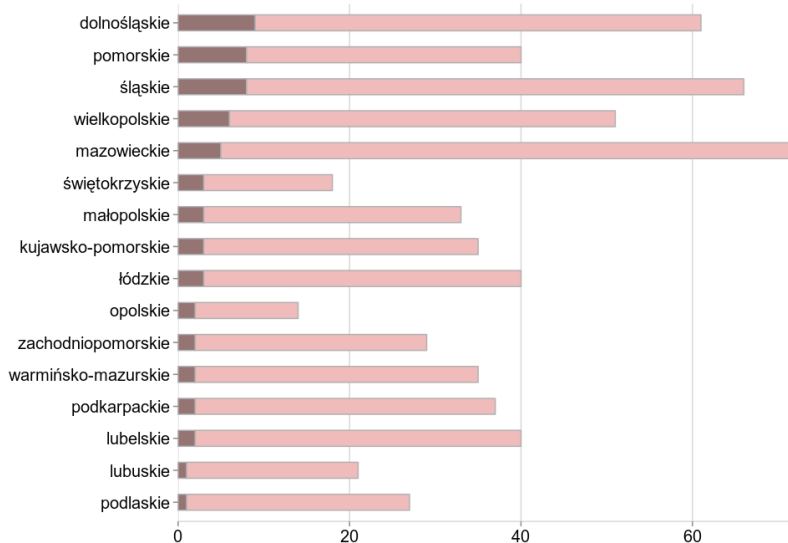
Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie istnieje możliwość pobrania z BIP nagrania z obrad organu stanowiącego



Odsetek zbadanych JST, gdzie istnieje możliwość pobrania z BIP nagrania z obrad organu stanowiącego



Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie istnieje możliwość pobrania z BIP nagrania z obrad organu stanowiącego



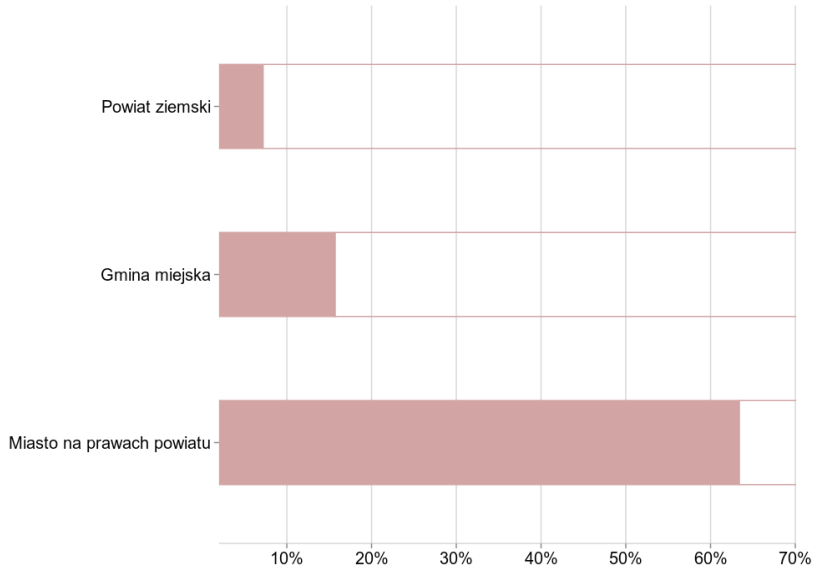
5.3.4. Czy w jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie w trakcie obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

Od przyjętych metod głosowania należy 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.

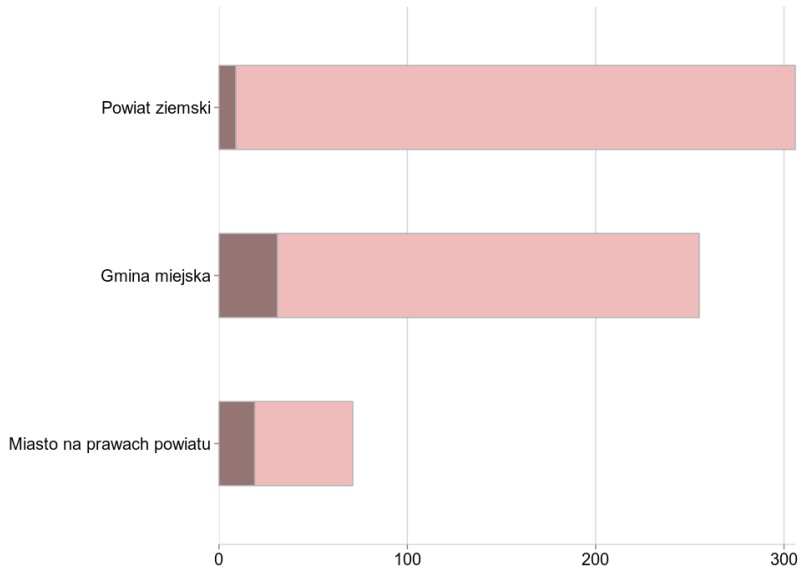
Możliwość głosowania z wykorzystaniem systemu elektronicznego umożliwiającego radnym głosowanie elektroniczne wykorzystuje tylko 17% z przebadanych 619 jednostek samorządu terytorialnego. Głosowanie elektroniczne wykorzystywane jest najczęściej w jednostkach samorządu terytorialnego położonych w województwach: 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.

	Częstość	Procent
NIE	514	83,0
TAK	105	17,0
Ogółem	619	100,0

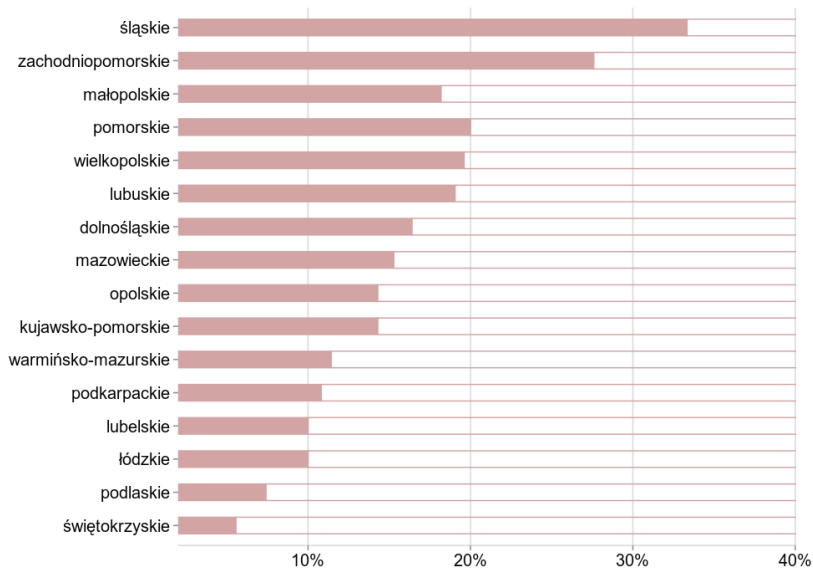
Odsetek zbadanych JST, gdzie istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie



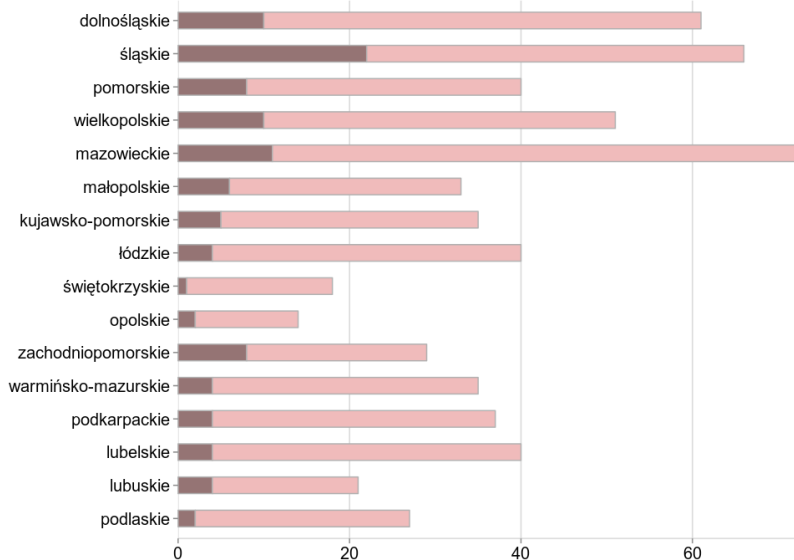
Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie



Odsetek zbadanych JST, gdzie istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie



Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie



5.3.5. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, w protokole z obrad rady miasta/rady powiatu jest informacja o tym, jaki głos oddał każdy radny (dotyczy jawnych głosowań)?

Zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. W przypadku powiatów, ustawa o samorządzie powiatowym zawiera taką regulację w art. 13 ust. 1, zgodnie z którym uchwały rady i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Dla prawidłowości trybu podejmowania uchwały wszystkie te 3 elementy muszą wystąpić jednocześnie, kumulatywnie. Jakikolwiek zaś odstępstwa od tak określonej procedury podejmowania uchwał muszą (obligatoryjnie) mieć podstawę prawną w konkretnym przepisie rangi ustawowej.

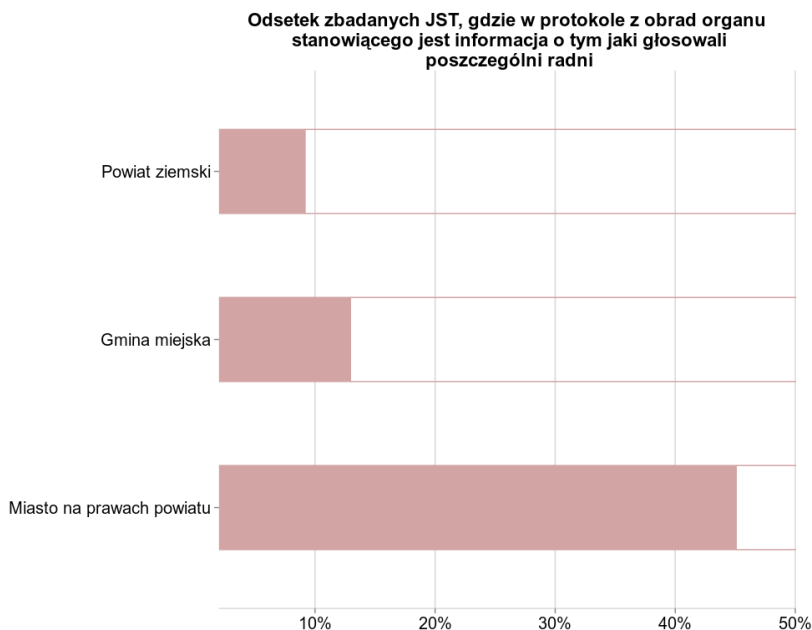
Podstawową zasadą przy podejmowaniu uchwał jest także głosowanie jawne. Jawność głosowania wynika z utrwalonej w Konstytucji RP zasady jawności działania władz publicznych, w tym także organów samorządu terytorialnego. Zasada ta ma na celu zapewnienie każdemu, swobodnego dostępu do informacji na temat działania organów gminy. Możliwość przeprowadzenia głosowania tajnego, w „uzasadnionych przypadkach”, wbrew wyraźnej dyspozycji art. 14 u.s.g. (i art. 13 ust. 1 u.s.p.), według której głosowanie nad uchwałami rady gminy jest jawne, chyba że ustawa przewiduje jego utajnienie, stanowi istotne naruszenie wskazanej normy prawnej” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2008 r., sygn. III SA/Wr 120/08). Co prawda rady gmin, powiatów czy sejmiki mają charakter kolegialny i podejmują rozstrzygnięcia zbiorowo w drodze głosowania, to jednak radni wchodzący w ich skład są wybierani w wyborach indywidualnie. Ich decyzje dotyczące poszczególnych kwestii mogą zaważyć na ocenie jaką wystawią im mieszkańcy przy wyborach na kolejną kadencję.

Jak wynika z badania, w większości badanych jednostkach samorządu terytorialnego, nie ma możliwości znalezienia w protokołach z obrad rady gminy czy rady powiatu, informacji o tym, jaki głos oddał każdy z radnych. Możliwość taką zapewnia jedynie 14,5% przebadanych samorządów, co daje 90 jednostek z ogółu 619. Dotyczy to głównie samorządów znajdujących się w obszarze województw: śląskiego (24,2% - 16 z 66), zachodniopolskiego (20,7% - 6 z 29) i kujawsko-pomorskiego (20% - 7 z 35). Najrzadziej

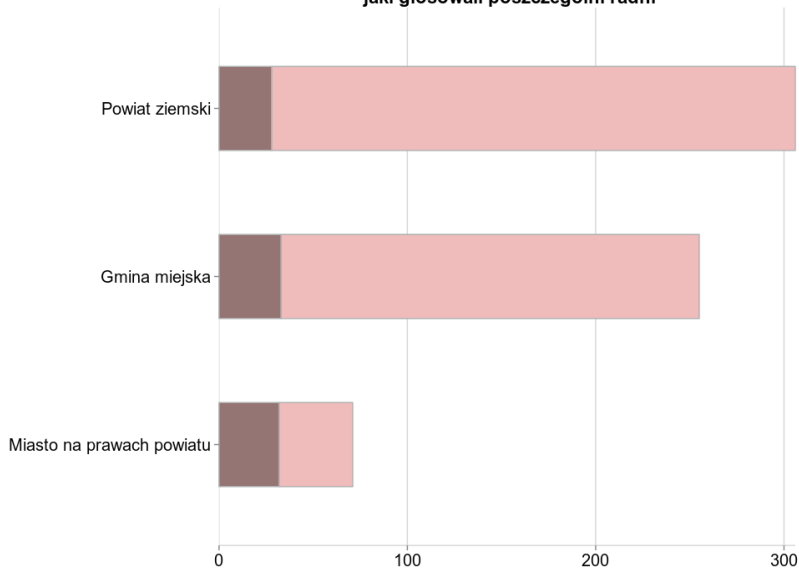
szanse na poznanie, w jaki sposób poszczególni radni ustosunkowywali się do poszczególnych spraw mieszkańcy mają do uzyskania w samorządach położonych w województwach: lubuskim (4,8% - 1 z 21), łódzkim (5,0% - 2 z 40) i podkarpackim (5,4% - 2 z 37).

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, w protokole z obrad rady miasta/rady powiatu jest informacja o tym, jaki głos oddał każdy radny (dotyczy jawnych głosowań)?

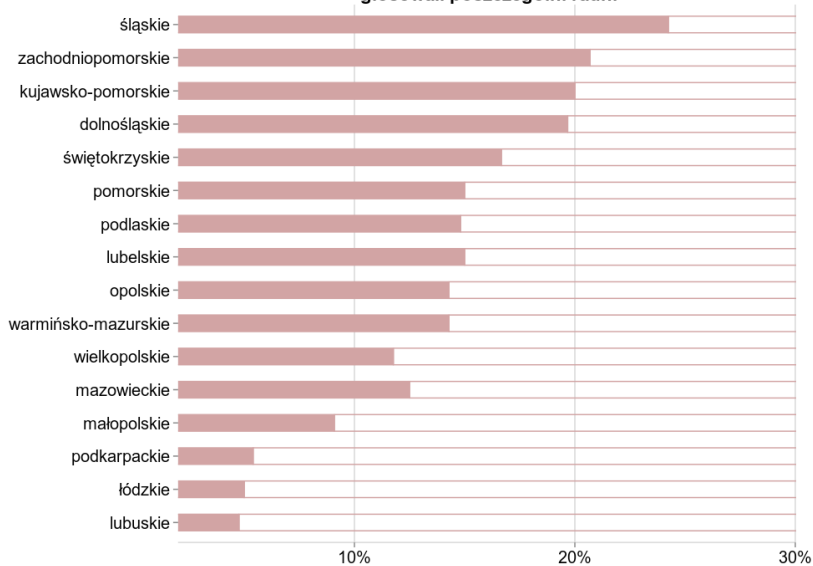
	Częstość	Procent
NIE	529	85,5
TAK	90	14,5
Ogółem	619	100,0

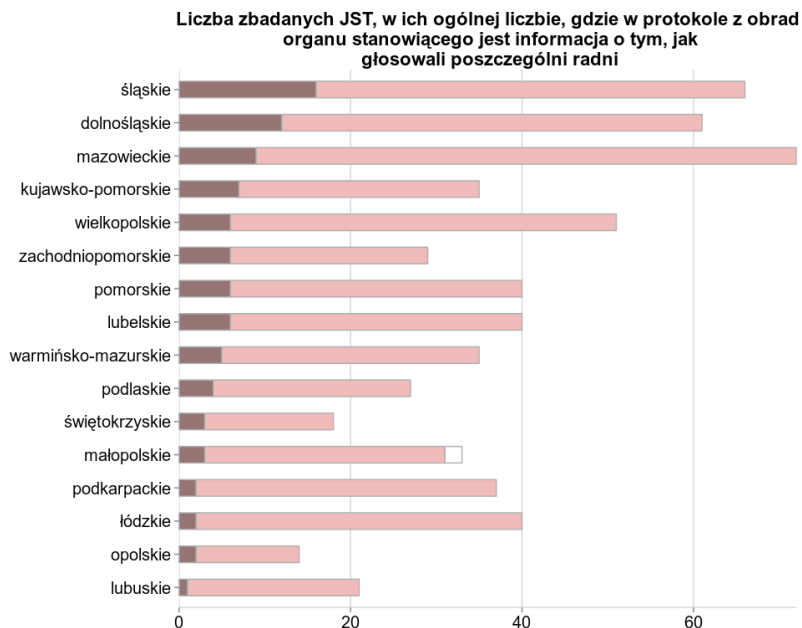


Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie w protokole z obrad organu stanowiącego jest informacja o tym jaki głosowali poszczególni radni



Odsetek zbadanych JST, gdzie w protokole z obrad organu stanowiącego jest informacja o tym jak głosowali poszczególni radni





5.3.6. Czy w kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?

Według art. 11b ust. 1 u.s.g. „Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw”. Tożsamą regulacją prawną dotyczącą jawności działania organów powiatu zawiera art. 8a ust. 1 u.s.p. Jak bowiem podkreślono w judykaturze, „Zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko, jako jawność obrad rady gminy, lecz szeroko, jako jawność również głosowań przy podejmowaniu uchwał” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 marca 2011 r., II SA/Go 105/11).

Wprowadzenie zasady nakazującej podejmowanie uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w głosowaniu jawnym, wiąże się przede wszystkim z realizacją konstytucyjnej zasady – prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko mocą ustawy. Jako przykład na potwierdzenie powyższej zasady wskazać należy art. 19

ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w którym jako wyjątek od zasady jawnego głosowania, ustawodawca przyzwolił na wybór oraz odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy – w głosowaniu tajnym (wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. II SA/Ke 366/11).

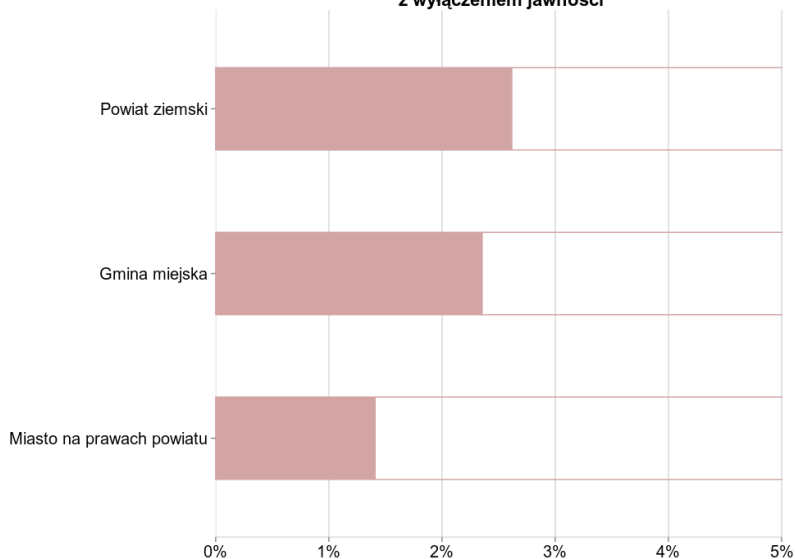
Jawne i dostępne są zatem posiedzenia rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa. Jawne są również posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów, a zatem posiedzenia komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na ich rodzaj i charakter. Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, jawne są również posiedzenia kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z powszechnych wyborów (rada osiedla lub dzielnicy, zebranie wiejskie w sołectwie) i ich kolegialnych organów pomocniczych. Postanowień dotyczących jawności tych posiedzeń nie zawiera natomiast ustawa o samorządzie gminnym, stąd trzeba przyjąć, że posiedzenia wspomnianych organów jednostek pomocniczych gmin są jawne tylko wtedy, gdy same tak postanowią.

Oczywiście, jak widać z przypisów wskazanych powyżej, dostępność informacji publicznej nie wyklucza możliwości ograniczenia tego dostępu w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice (państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, statystyczna, handlowa itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). W tego rodzaju przypadkach można wyłączyć jawność sesji lub posiedzenia komisji.

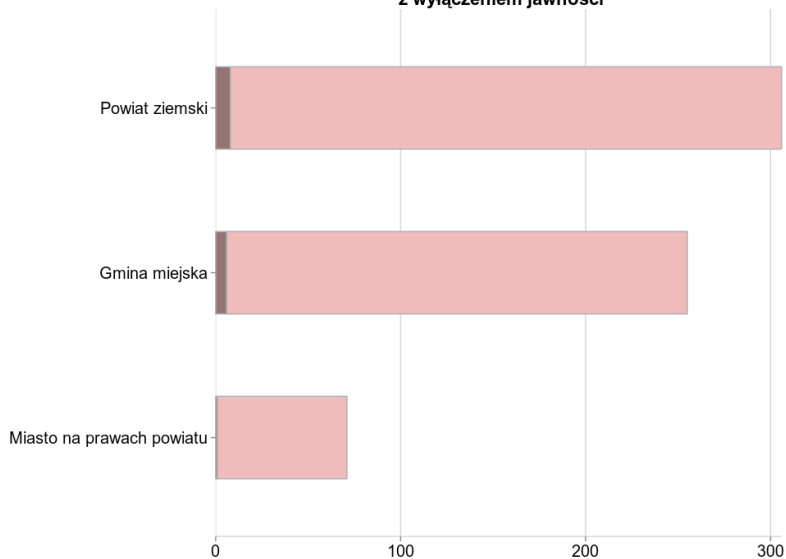
Przypadki utajnienia obrad organów stanowiących na poziomie gminy i powiatu, zdarzyły się tylko w zaledwie 2,4% przebadanych jednostek. Oznacza to, iż tylko w 15 samorządach doszło do przeprowadzenia obrad z wyłączeniem jawności. Tego typu sytuacje miały miejsce w samorządach położonych w województwach lubuskim, zachodniopomorskim, lubelskim, dolnośląskim, mazowieckim, wielkopolskim i śląskim. Dotyczy to powiatów kłodzkiego, lubańskiego, gorzowskiego, garwolińskiego, żagańskiego, zgorzeleckiego, pilskiego oraz miast: Sierpc, Ząbki, Piła, Wałcz, Lublin, Szczecinek, Świdnik i gminy Tarnowskie Góry. W przypadku gmin czy powiatów położonych w innych województwach, rady nie podejmowały decyzji o utajnieniu swych obrad.

	Częstość	Procent
NIE	604	97,6
TAK	15	2,4
Ogółem	619	100,0

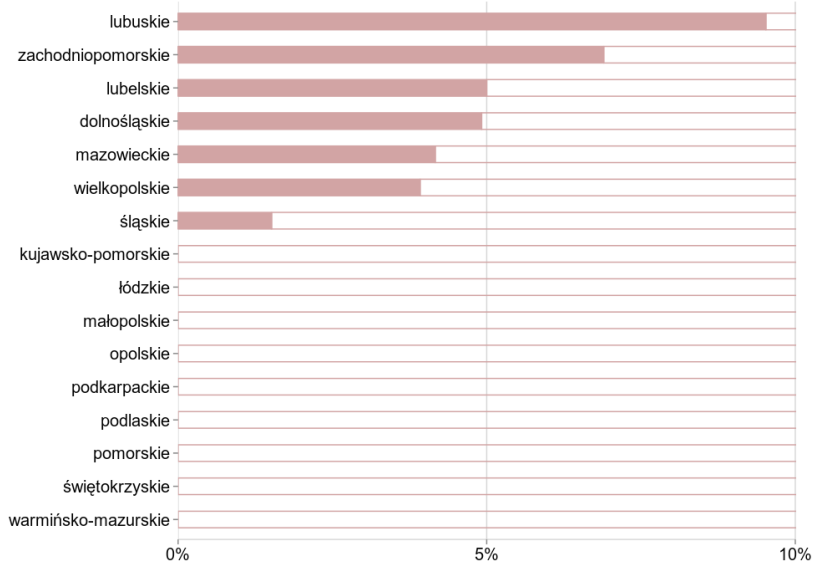
Odsetek zbadanych JST, gdzie w poprzedniej kadencji zdarzały się obrady organu stanowiącego z wyłączeniem jawności



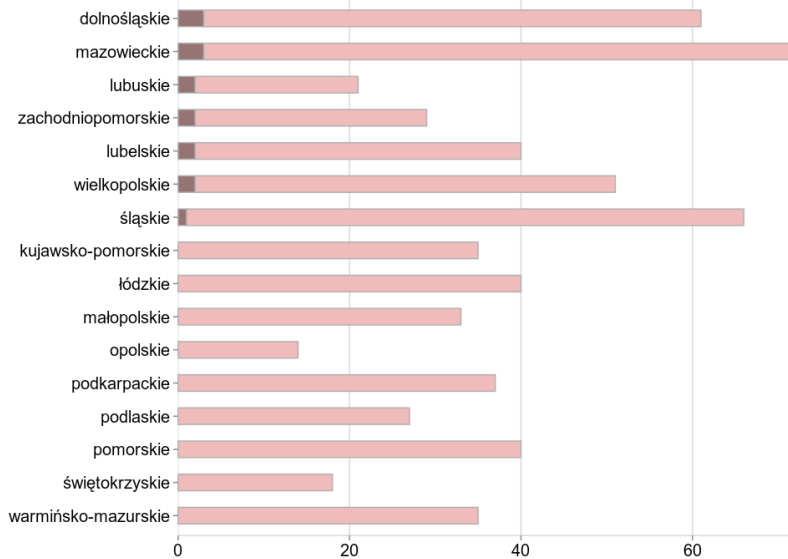
Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie w poprzedniej kadencji zdarzały się obrady organu stanowiącego z wyłączeniem jawności



Odsetek zbadanych JST, gdzie w poprzedniej kadencji zdarzały się obrady organu stanowiącego z wyłączeniem jawności



Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie w poprzedniej kadencji zdarzały się obrady organu stanowiącego z wyłączeniem jawności



5.4. Wyniki badań dotyczących jawności komisji jako pomocniczych organów wewnętrznych jednostki samorządu terytorialnego

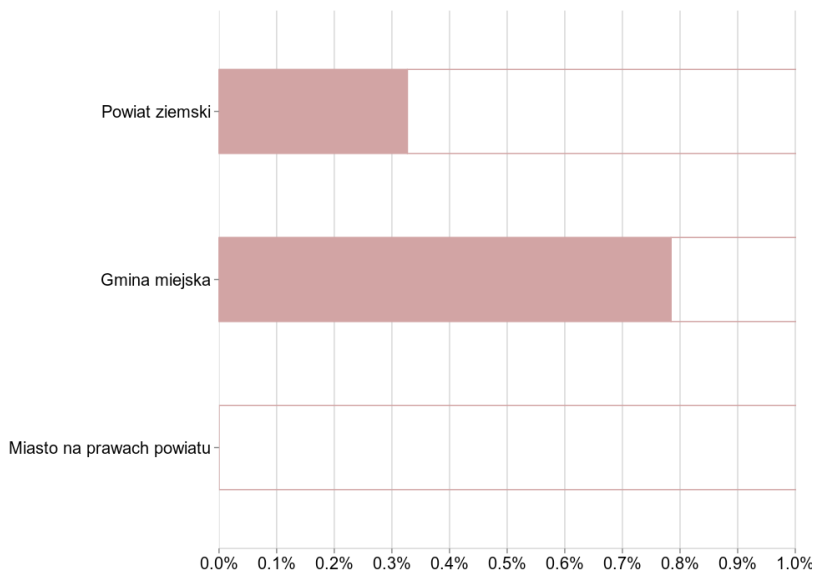
5.4.1. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?

Tylko w 3 jednostkach samorządu terytorialnego z przebadanych 616, obrady jakiegokolwiek komisji rady gminy czy rady powiatu, są transmitowane online w czasie rzeczywistym. Dotyczy to powiatu lubańskiego, gminy miasta Marki oraz miasta Ustka. W pozostałych samorządach transmisji nie przeprowadzano.

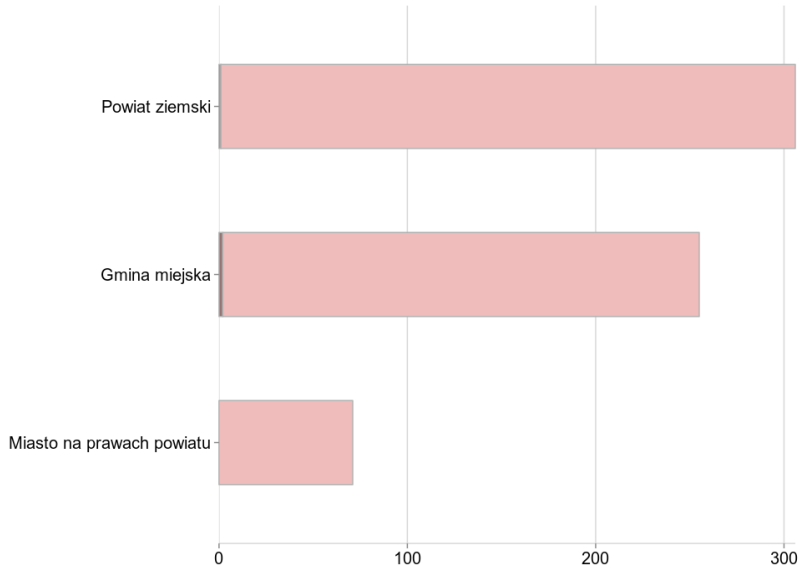
Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?

	Częstość	Procent
NIE	616	99,5
TAK	3	,5
Ogółem	619	100,0

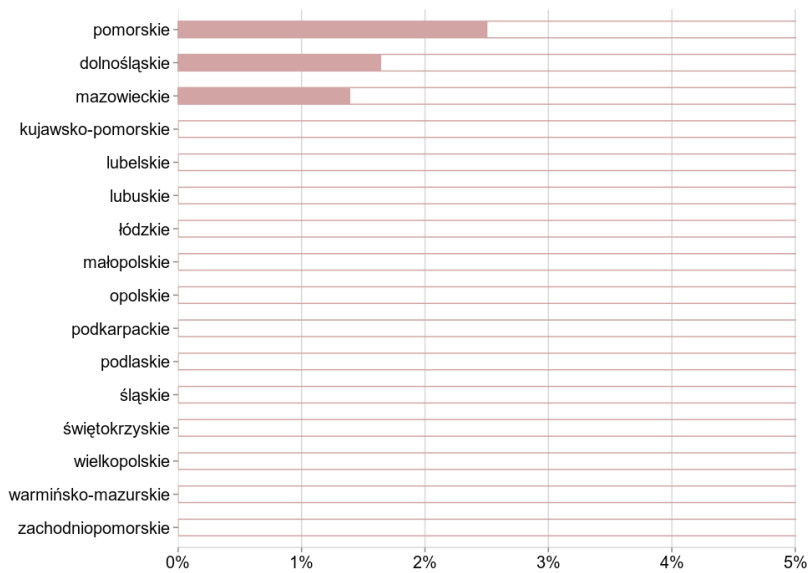
Odsetek zbadanych JST, gdzie obrady komisji organu stanowiącego są transmitowane online

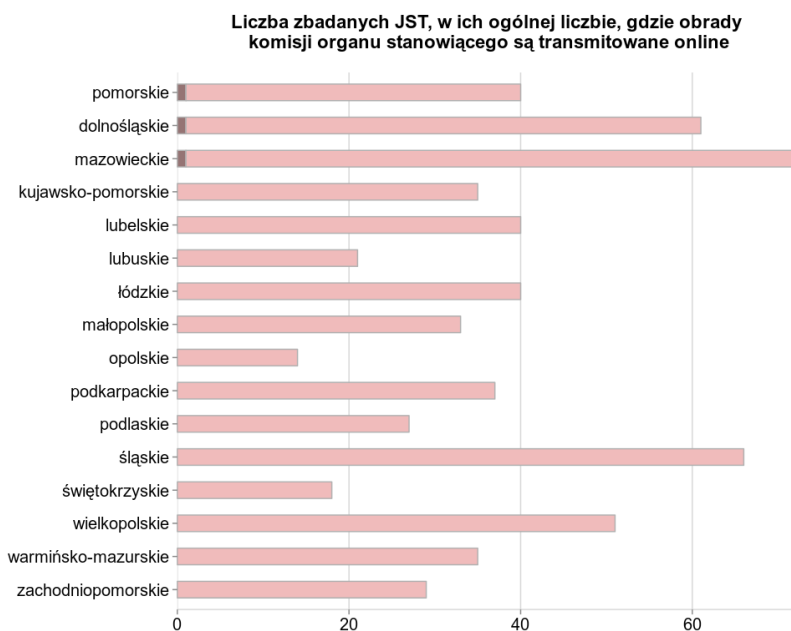


Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie obrady komisji organu stanowiącego są transmitowane online



Odsetek zbadanych JST, gdzie obrady komisji organu stanowiącego są transmitowane online





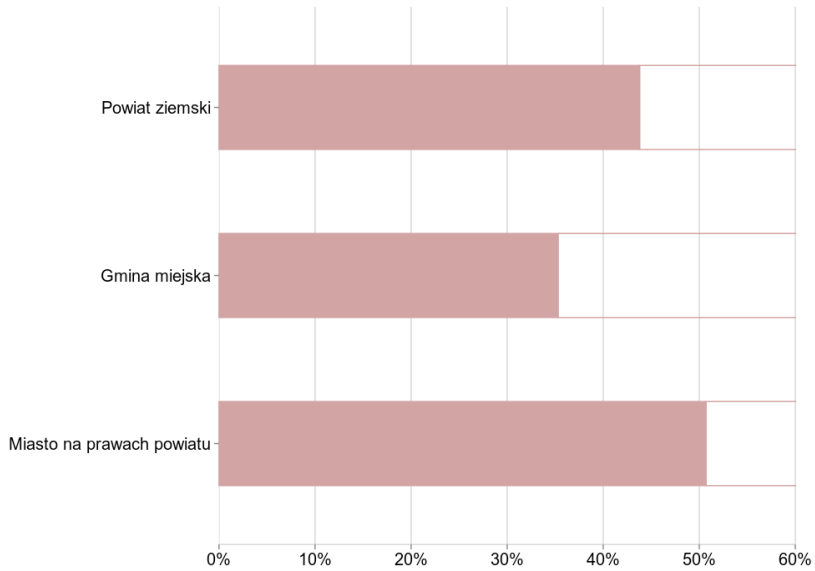
5.4.2. Czy w jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci nagrania audio lub wideo?

W prawie połowie badanych jednostek samorządu terytorialnego, obrady wewnętrznych komisji rady gminy czy rady powiatu, są rejestrowane w postaci nagrania audio lub video.

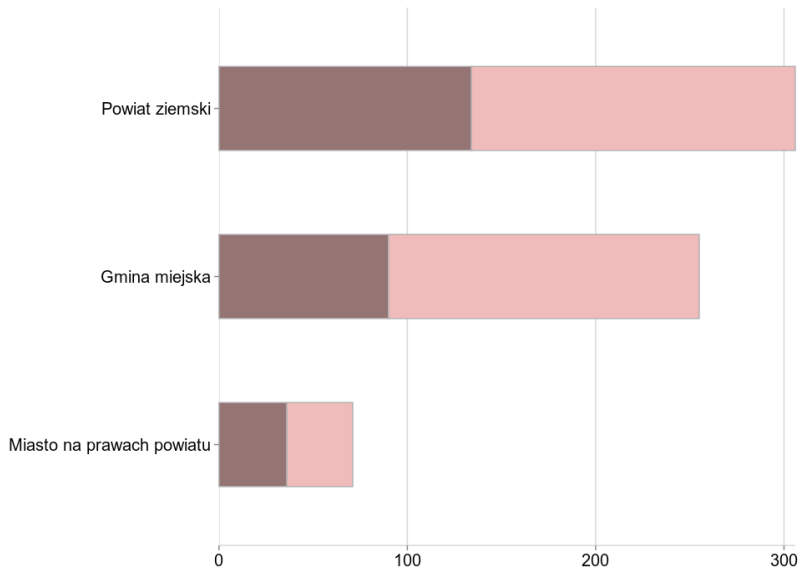
Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci nagrania audio lub wideo?

	Częstość	Procent
NIE	366	59,1
TAK	253	40,9
Ogółem	619	100,0

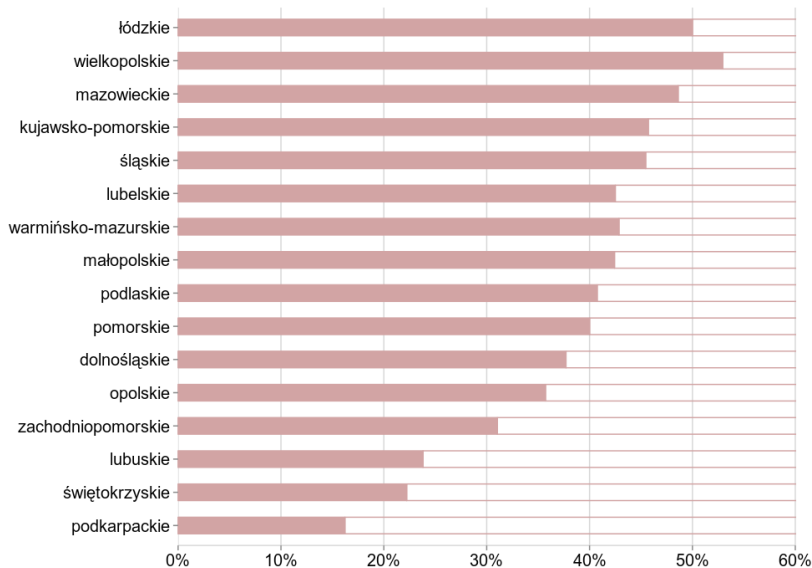
Odsetek zbadanych JST, gdzie obrady komisji organu stanowiącego są rejestrowane



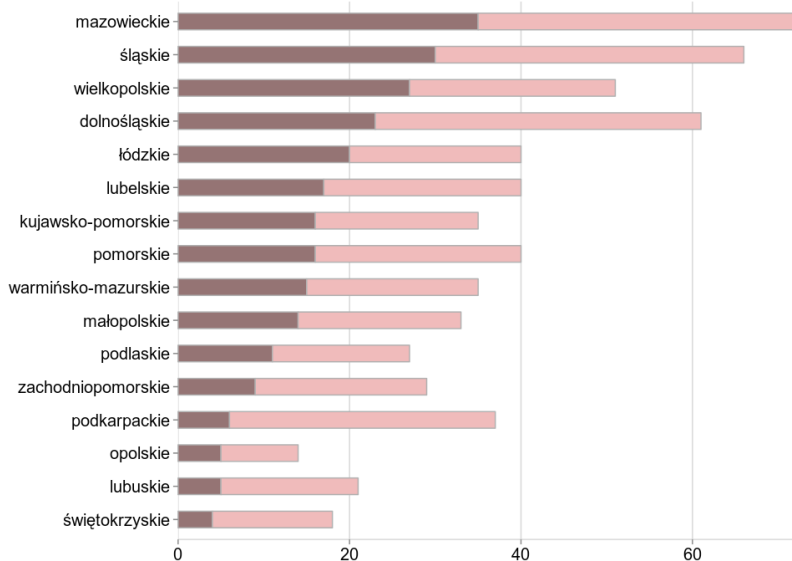
Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie obrady komisji organu stanowiącego są rejestrowane



Odsetek zbadanych JST, gdzie obrady komisji organu stanowiącego są rejestrowane



Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie obrady komisji organu stanowiącego są rejestrowane



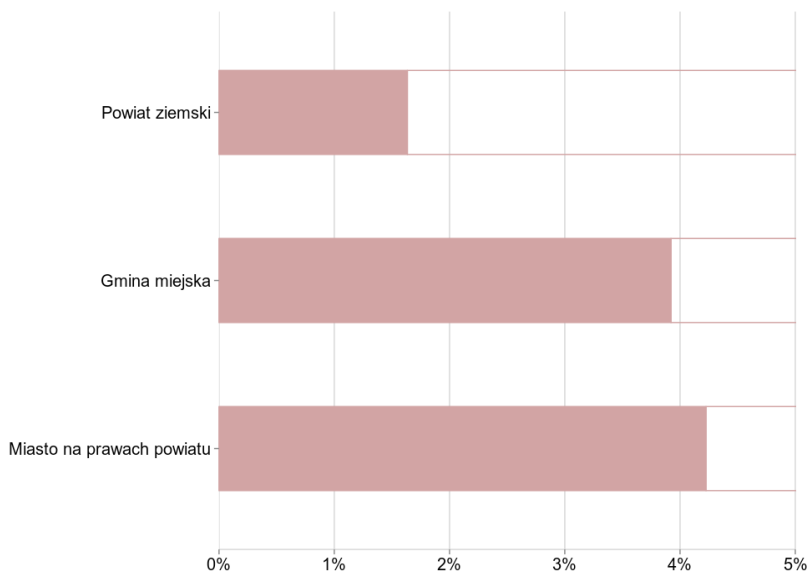
5.4.3. Czy w jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

Zaledwie w 19 samorządach można pobrać ze strony Biuletynu Informacji Publicznej danej jednostki nagrania z obrad jakiegokolwiek komisji. Dotyczy to miast: Bieruń, Chełm, Czeladź, Lubawa, Marki, Pabianice, Piechowice, Poznań, Starogard Gdański, Sosnowiec, Tychy, Ustka, Złotoryja oraz powiatów w: Bydgoszczy, Lubaniu, Lubinie, Krapkowicach, Kraśniku, Sępólnie Krajeńskim.

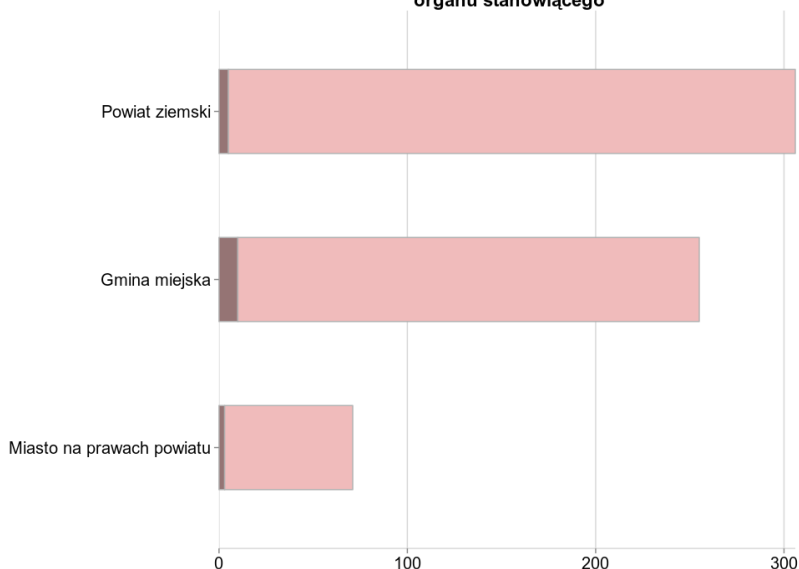
Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

	Częstość	Procent
NIE	600	96,9
TAK	19	3,1
Ogółem	619	100,0

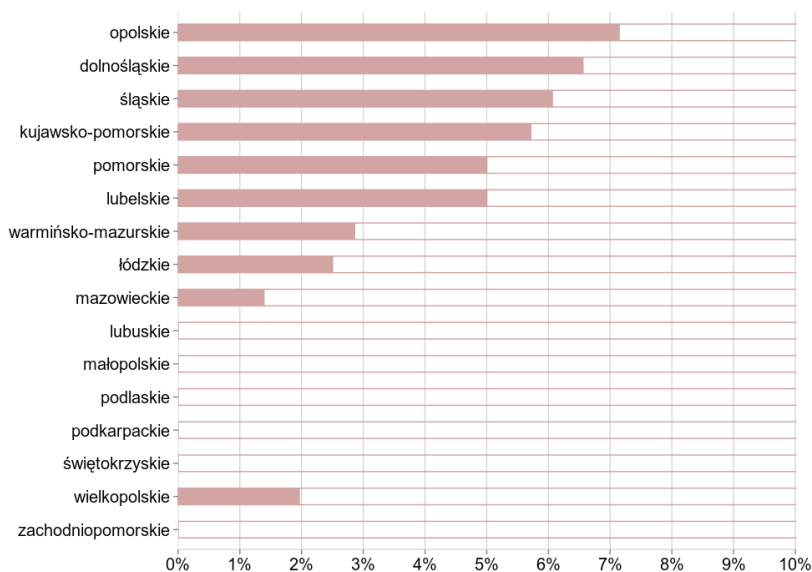
Odsetek zbadanych JST, gdzie istnieje możliwość pobrania z BIP nagrania z obrad komisji organu stanowiącego

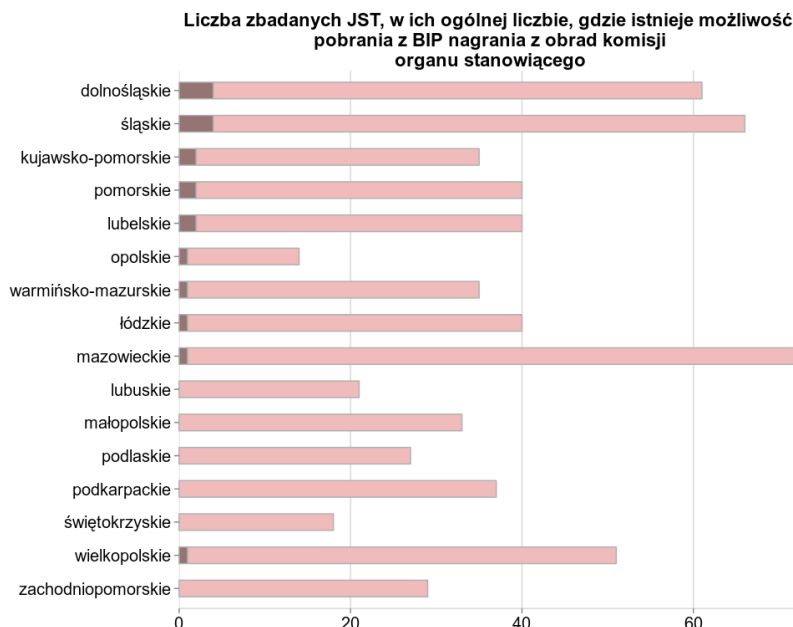


Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie istnieje możliwość pobrania z BIP nagrania z obrad komisji organu stanowiącego



Odsetek zbadanych JST, gdzie istnieje możliwość pobrania z BIP nagrania z obrad komisji organu stanowiącego





5.4.4. Czy w kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?

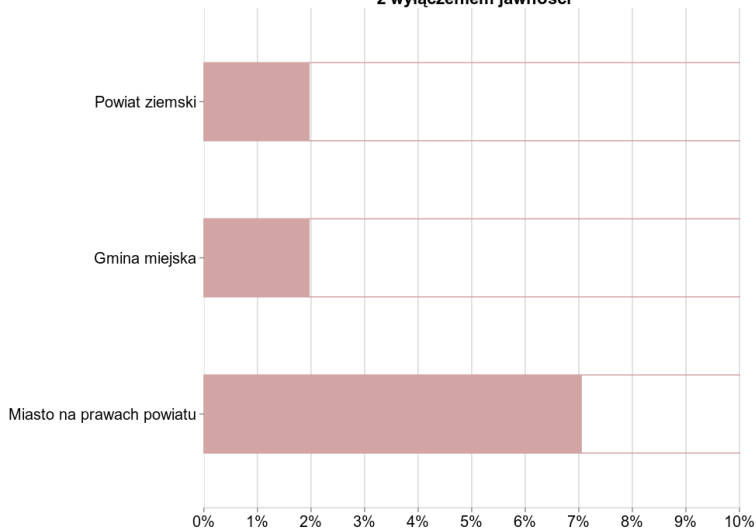
Nie tylko jawne i dostępne są posiedzenia rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa. Jawne są również posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów, a zatem posiedzenia komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na ich rodzaj i charakter. Jak podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 maja 2014 r., sygn. I SA/Łd 6/14), zgodnie z art. 11b ust. 2 u.s.g. obrady komisji (w tym także komisji rewizyjnej) są jawne, zatem w obradach tych mogą uczestniczyć inne osoby, nawet niebędące mieszkańcami gminy, oczywiście bez prawa głosowania.

Wyłączenie jawności zdarzyło się w przypadku komisji funkcjonujących w 15 jednostkach samorządu terytorialnego (np. Kraków, Warszawa, Sopot, Gdańsk, Konin, Łęczyca, Brodnica, Polanica-Zdrój, Otwock, Konin, Lubawa, Szczecinek czy powiatów np. w Opatowie czy Goleniowie).

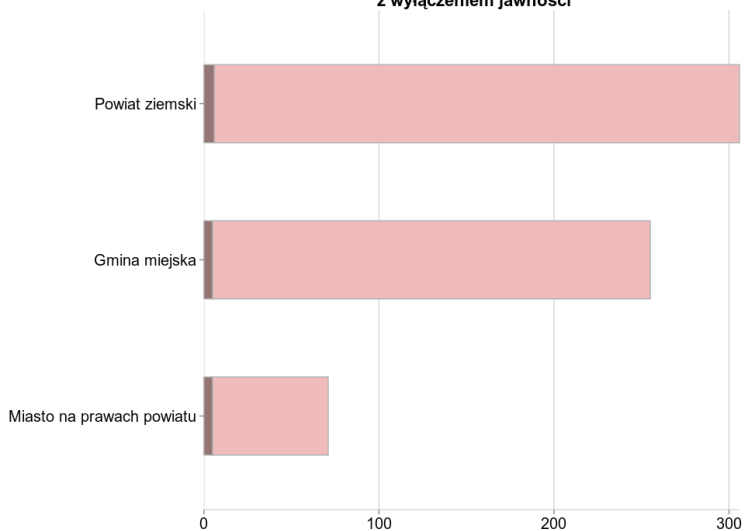
Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?

	Częstość	Procent
NIE	605	97,7
TAK	14	2,3
Ogółem	619	100,0

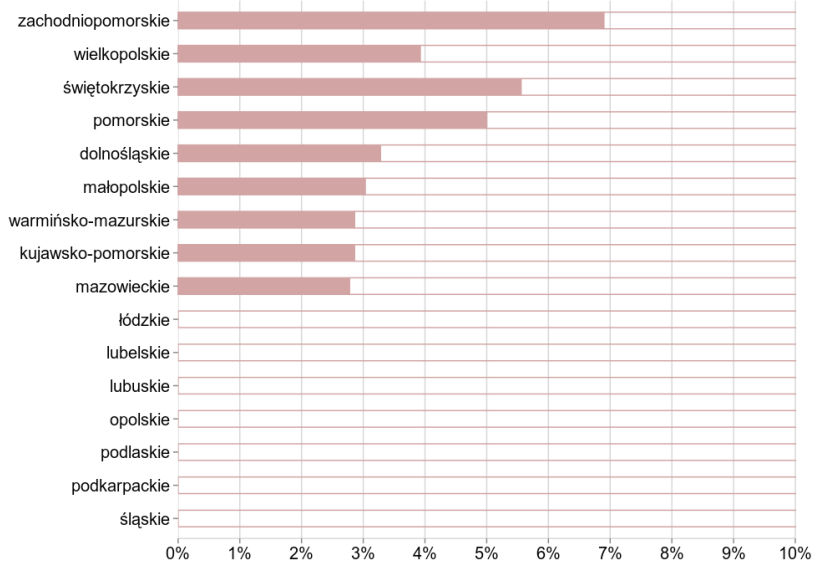
Odsetek zbadanych JST, gdzie w poprzedniej kadencji zdarzały się obrady komisji organu stanowiącego z wyłączeniem jawności



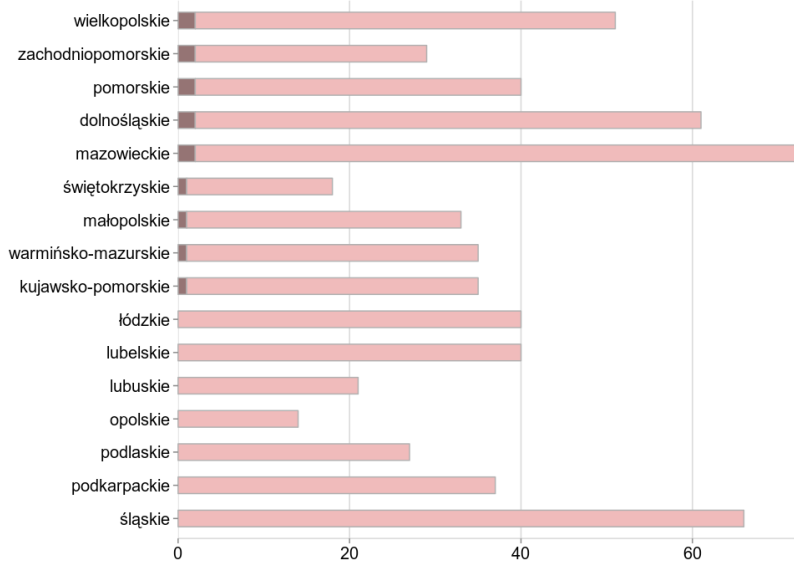
Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie w poprzedniej kadencji zdarzały się obrady komisji organu stanowiącego z wyłączeniem jawności



Odsetek zbadanych JST, gdzie w poprzedniej kadencji zdarzały się obrady komisji organu stanowiącego z wyłączeniem jawności



Liczba zbadanych JST, w ich ogólnej liczbie, gdzie w poprzedniej kadencji zdarzały się obrady komisji organu stanowiącego z wyłączeniem jawności



5.5. Inne szczególne procedury, praktyki czy zwyczaje, które w danym urzędzie wpływają pozytywnie na jawność działania organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)

W poniższej tabeli zestawione zostały odpowiedzi na pytanie: „Czy istnieje w Państwa jednostce samorządu terytorialnego inna szczególna procedura, praktyka, zwyczaj, które wpływają pozytywnie na jawność działania organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?”.

Tabela. Dodatkowe procedury i praktyki pozytywnie wpływające na jawność działania

Odpowiedzi:	Liczba odpowiedzi
Takie dodatkowe procedury nie istnieją	325
Dodatkowe informacje o obradach podawane są w Internecie	255
Zapraszane są lokalne media	45
Obrady emitowane w lokalnej telewizji	37
Wydawany jest informator samorządowy, zawierający relacje z prac organu stanowiącego	10
Godziny obrad dostosowywane są do możliwości uczestnictwa mieszkańców	3
Nagrania obrad są dostępne przez wiele lat (w wielu innych zapis kasowany jest po sporządzeniu protokołu)	3
Zapraszani są przedstawiciele środowisk i organizacji, których dotyczy temat obrad	3
W porządku obrad przewidziane są wystąpienia osób nie będących radnymi	2
Rozsyłany jest informator SMS	1
Relacje z obrad prezentowane są na telebimach	1
Dostępna jest transmisja z tłumaczeniem języka migowego	1

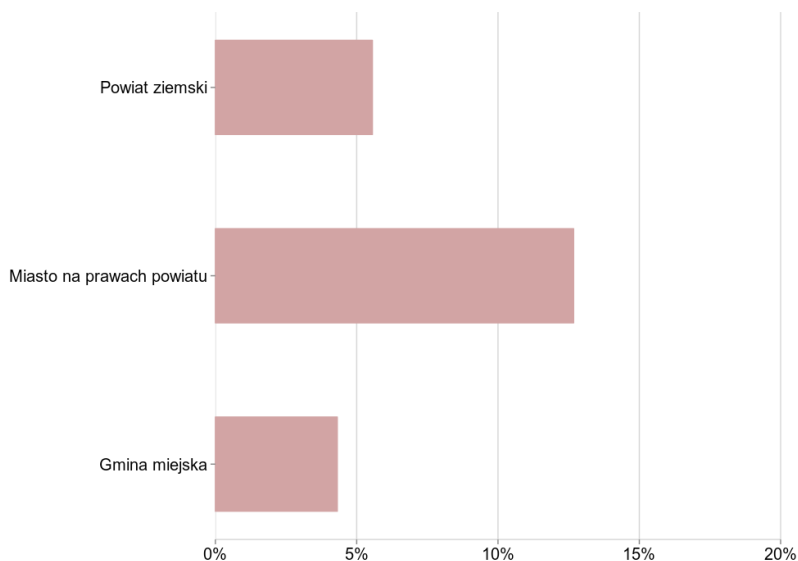
Przy interpretacji wymienionych wyżej wyników należy koniecznie zwrócić uwagę na kilka następujących spraw:

1. Procenty nie sumują się do 100, ponieważ każda badana jednostka samorządu terytorialnego mogła w otwartym pytaniu wymienić wiele możliwości wzmocnienia jawności prac rady. Większość z nich nie wskazywała żadnej takiej praktyki ani procedury (51,4%), natomiast pozostałe wskazywały przeciętnie 1,1 osobnej praktyki. Z tych samych powodów liczba odpowiedzi nie sumuje się też do liczby badanych jednostek samorządu terytorialnego.

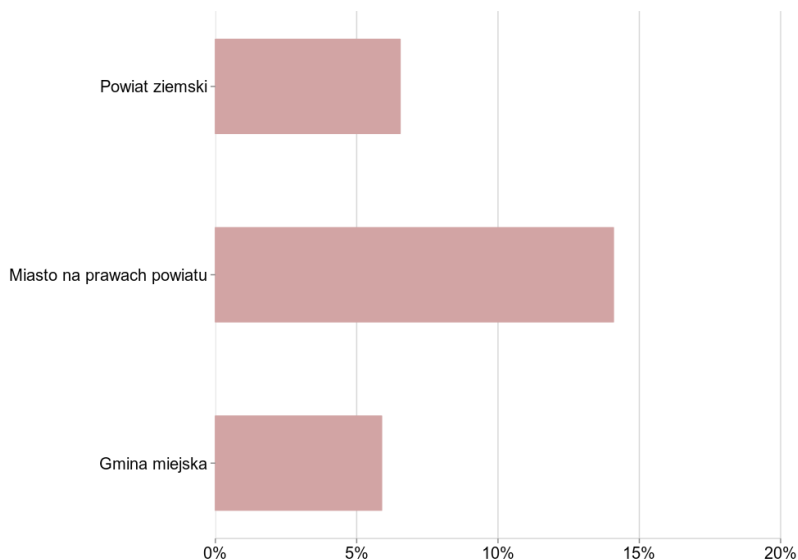
2. Rozumienie tego, czym jest „dodatkowa procedura lub praktyka” w zakresie jawności było bardzo zróżnicowane. Niektóre badane jednostki samorządu terytorialnego jako taką praktykę podawały wywieszanie informacji o terminie sesji na tablicy ogłoszeń. Tego typu odpowiedzi, zostały w analizie pominięte - w rozumieniu pracowników pozostałych samorządów była to praktyka standardowa, a nie jakaś szczególna praktyka dodatkowa.
3. Wiele badanych jednostek samorządu terytorialnego zadeklarowało, że w internecie podawane są dodatkowe informacje o pracach rady, jednak zawartość tych informacji jest zróżnicowana: od informacji o obradach i ich porządku podawanej z różnym wyprzedzeniem, przez projekty uchwał, imienne informacje o sposobie głosowania, protokoły, po pełne zapisy obrad. Warto zwrócić uwagę, że niekiedy udostępnianie pełnej, ale zwięzłej informacji o obradach daje mieszkańcom lepszy dostęp do informacji o pracach organu stanowiącego lub jego komisji, niż całe nagranie, którego samodzielne oglądanie może wymagać sporych nakładów czasu.
4. Poza powyższą, dosyć uznaniowo definiowaną „praktyką dodatkową”, najczęściej deklarowano, że przed każdą sesją wysyłane są zaproszenia do lokalnych mediów (7,1%) oraz, że obrady są emitowane (na żywo lub nie) przez lokalną telewizję (5,9%). Odpowiedzi takie pojawiały się ze zróżnicowaną częstotliwością pomiędzy trzema badanymi typami jednostek samorządu terytorialnego, co ilustrują dwa dołączone wykresy.
5. Wszystkie pozostałe dodatkowe praktyki deklarowane były niezwykle rzadko. Niektóre z nich mogły być jednak traktowane przez część badanych jednostek samorządu terytorialnego jako praktyki „standardowe”, a nie „dodatkowe” – chodzi przykładowo o zapraszanie na obrady zainteresowanych środowisk i organizacji pozarządowych. Ta sama uwaga stosuje się do odpowiedzi: „Godziny obrad dostosowywane są do możliwości uczestnictwa mieszkańców”, „Nagrania obrad są dostępne przez wiele lat (w wielu innych zapis kasowany jest po sporządzeniu protokołu)”, „W porządku obrad przewidziane są wystąpienia osób nie będących radnymi”, „Rozsyłany jest informator SMS”, „Relacje z obrad prezentowane są na telebimach”, „Dostępna jest transmisja z tłumaczeniem języka migowego”. Niektóre z tych odpowiedzi warto byłoby użyć

w formie zamkniętego pytania rozstrzygnięcia w kolejnej ankiecie nt. jawności, wówczas jest szansa by odpowiedzi takie dało się traktować jako reprezentatywne.

Odsetek zbadanych JST, gdzie obrady dodatkowo transmitowano w lokalnej telewizji



Odsetek zbadanych JST, gdzie na sesje rady zapraszane są lokalne media



5.6. Dane w ujęciu tabelarycznym

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/ rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?

		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	54	7	61
	% z Woj	88,5%	11,5%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	30	5	35
	% z Woj	85,7%	14,3%	100,0%
lubelskie	Liczebność	35	5	40
	% z Woj	87,5%	12,5%	100,0%
lubuskie	Liczebność	18	3	21
	% z Woj	85,7%	14,3%	100,0%
łódzkie	Liczebność	39	1	40
	% z Woj	97,5%	2,5%	100,0%
małopolskie	Liczebność	29	4	33
	% z Woj	87,9%	12,1%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	69	3	72
	% z Woj	95,8%	4,2%	100,0%
opolskie	Liczebność	13	1	14
	% z Woj	92,9%	7,1%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	37	0	37
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
podlaskie	Liczebność	24	3	27
	% z Woj	88,9%	11,1%	100,0%
pomorskie	Liczebność	34	6	40
	% z Woj	85,0%	15,0%	100,0%
śląskie	Liczebność	57	9	66
	% z Woj	86,4%	13,6%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	16	2	18
	% z Woj	88,9%	11,1%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	30	5	35
	% z Woj	85,7%	14,3%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	46	5	51
	% z Woj	90,2%	9,8%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	22	7	29
	% z Woj	75,9%	24,1%	100,0%
Ogółem	Liczebność	553	66	619
	% z Woj	89,3%	10,7%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci audio lub wideo?				
		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	11	50	61
	% z Woj	18,0%	82,0%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	6	29	35
	% z Woj	17,1%	82,9%	100,0%
lubelskie	Liczebność	10	30	40
	% z Woj	25,0%	75,0%	100,0%
lubuskie	Liczebność	6	15	21
	% z Woj	28,6%	71,4%	100,0%
łódzkie	Liczebność	9	31	40
	% z Woj	22,5%	77,5%	100,0%
małopolskie	Liczebność	6	27	33
	% z Woj	18,2%	81,8%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	17	55	72
	% z Woj	23,6%	76,4%	100,0%
opolskie	Liczebność	8	6	14
	% z Woj	57,1%	42,9%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	20	17	37
	% z Woj	54,1%	45,9%	100,0%
podlaskie	Liczebność	8	19	27
	% z Woj	29,6%	70,4%	100,0%
pomorskie	Liczebność	7	33	40
	% z Woj	17,5%	82,5%	100,0%
śląskie	Liczebność	11	55	66
	% z Woj	16,7%	83,3%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	6	12	18
	% z Woj	33,3%	66,7%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	10	25	35
	% z Woj	28,6%	71,4%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	9	42	51
	% z Woj	17,6%	82,4%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	9	20	29
	% z Woj	31,0%	69,0%	100,0%
Ogółem	Liczebność	153	466	619
	% z Woj	24,7%	75,3%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?				
		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	52	9	61
	% z Woj	85,2%	14,8%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	32	3	35
	% z Woj	91,4%	8,6%	100,0%
lubelskie	Liczebność	38	2	40
	% z Woj	95,0%	5,0%	100,0%
lubuskie	Liczebność	20	1	21
	% z Woj	95,2%	4,8%	100,0%
łódzkie	Liczebność	37	3	40
	% z Woj	92,5%	7,5%	100,0%
małopolskie	Liczebność	30	3	33
	% z Woj	90,9%	9,1%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	67	5	72
	% z Woj	93,1%	6,9%	100,0%
opolskie	Liczebność	12	2	14
	% z Woj	85,7%	14,3%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	35	2	37
	% z Woj	94,6%	5,4%	100,0%
podlaskie	Liczebność	26	1	27
	% z Woj	96,3%	3,7%	100,0%
pomorskie	Liczebność	32	8	40
	% z Woj	80,0%	20,0%	100,0%
śląskie	Liczebność	58	8	66
	% z Woj	87,9%	12,1%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	15	3	18
	% z Woj	83,3%	16,7%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	33	2	35
	% z Woj	94,3%	5,7%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	45	6	51
	% z Woj	88,2%	11,8%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	27	2	29
	% z Woj	93,1%	6,9%	100,0%
Ogółem	Liczebność	559	60	619
	% z Woj	90,3%	9,7%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie w trakcie obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie w trakcie obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?				
		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	51	10	61
	% z Woj	83,6%	16,4%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	30	5	35
	% z Woj	85,7%	14,3%	100,0%
lubelskie	Liczebność	36	4	40
	% z Woj	90,0%	10,0%	100,0%
lubuskie	Liczebność	17	4	21
	% z Woj	81,0%	19,0%	100,0%
łódzkie	Liczebność	36	4	40
	% z Woj	90,0%	10,0%	100,0%
małopolskie	Liczebność	27	6	33
	% z Woj	81,8%	18,2%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	61	11	72
	% z Woj	84,7%	15,3%	100,0%
opolskie	Liczebność	12	2	14
	% z Woj	85,7%	14,3%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	33	4	37
	% z Woj	89,2%	10,8%	100,0%
podlaskie	Liczebność	25	2	27
	% z Woj	92,6%	7,4%	100,0%
pomorskie	Liczebność	32	8	40
	% z Woj	80,0%	20,0%	100,0%
śląskie	Liczebność	44	22	66
	% z Woj	66,7%	33,3%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	17	1	18
	% z Woj	94,4%	5,6%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	31	4	35
	% z Woj	88,6%	11,4%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	41	10	51
	% z Woj	80,4%	19,6%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	21	8	29
	% z Woj	72,4%	27,6%	100,0%
Ogółem	Liczebność	514	105	619
	% z Woj	83,0%	17,0%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, w protokole z obrad rady miasta/rady powiatu jest informacja o tym, jaki głos oddał każdy radny (dotyczy jawnych głosowań)?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, w protokole z obrad rady miasta/rady powiatu jest informacja o tym, jaki głos oddał każdy radny (dotyczy jawnych głosowań)?				
		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	49	12	61
	% z Woj	80,3%	19,7%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	28	7	35
	% z Woj	80,0%	20,0%	100,0%
lubelskie	Liczebność	34	6	40
	% z Woj	85,0%	15,0%	100,0%
lubuskie	Liczebność	20	1	21
	% z Woj	95,2%	4,8%	100,0%
łódzkie	Liczebność	38	2	40
	% z Woj	95,0%	5,0%	100,0%
małopolskie	Liczebność	30	3	33
	% z Woj	90,9%	9,1%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	63	9	72
	% z Woj	87,5%	12,5%	100,0%
opolskie	Liczebność	12	2	14
	% z Woj	85,7%	14,3%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	35	2	37
	% z Woj	94,6%	5,4%	100,0%
podlaskie	Liczebność	23	4	27
	% z Woj	85,2%	14,8%	100,0%
pomorskie	Liczebność	34	6	40
	% z Woj	85,0%	15,0%	100,0%
śląskie	Liczebność	50	16	66
	% z Woj	75,8%	24,2%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	15	3	18
	% z Woj	83,3%	16,7%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	30	5	35
	% z Woj	85,7%	14,3%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	45	6	51
	% z Woj	88,2%	11,8%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	23	6	29
	% z Woj	79,3%	20,7%	100,0%
Ogółem	Liczebność	529	90	619
	% z Woj	85,5%	14,5%	100,0%

Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?

Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?				
		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	58	3	61
	% z Woj	95,1%	4,9%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	35	0	35
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
lubelskie	Liczebność	38	2	40
	% z Woj	95,0%	5,0%	100,0%
lubuskie	Liczebność	19	2	21
	% z Woj	90,5%	9,5%	100,0%
łódzkie	Liczebność	40	0	40
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
małopolskie	Liczebność	33	0	33
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	69	3	72
	% z Woj	95,8%	4,2%	100,0%
opolskie	Liczebność	14	0	14
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	37	0	37
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
podlaskie	Liczebność	27	0	27
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
pomorskie	Liczebność	40	0	40
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
śląskie	Liczebność	65	1	66
	% z Woj	98,5%	1,5%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	18	0	18
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	35	0	35
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	49	2	51
	% z Woj	96,1%	3,9%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	27	2	29
	% z Woj	93,1%	6,9%	100,0%
Ogółem	Liczebność	604	15	619
	% z Woj	97,6%	2,4%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	60	1	61
	% z Woj	98,4%	1,6%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	35	0	35
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
lubelskie	Liczebność	40	0	40
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
lubuskie	Liczebność	21	0	21
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
łódzkie	Liczebność	40	0	40
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
małopolskie	Liczebność	33	0	33
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	71	1	72
	% z Woj	98,6%	1,4%	100,0%
opolskie	Liczebność	14	0	14
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	37	0	37
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
podlaskie	Liczebność	27	0	27
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
pomorskie	Liczebność	39	1	40
	% z Woj	97,5%	2,5%	100,0%
śląskie	Liczebność	66	0	66
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	18	0	18
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	35	0	35
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	51	0	51
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	29	0	29
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
Ogółem	Liczebność	616	3	619
	% z Woj	99,5%	0,5%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci nagrania audio lub wideo?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci nagrania audio lub wideo?				
		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	38	23	61
	% z Woj	62,3%	37,7%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	19	16	35
	% z Woj	54,3%	45,7%	100,0%
lubelskie	Liczebność	23	17	40
	% z Woj	57,5%	42,5%	100,0%
lubuskie	Liczebność	16	5	21
	% z Woj	76,2%	23,8%	100,0%
łódzkie	Liczebność	20	20	40
	% z Woj	50,0%	50,0%	100,0%
małopolskie	Liczebność	19	14	33
	% z Woj	57,6%	42,4%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	37	35	72
	% z Woj	51,4%	48,6%	100,0%
opolskie	Liczebność	9	5	14
	% z Woj	64,3%	35,7%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	31	6	37
	% z Woj	83,8%	16,2%	100,0%
podlaskie	Liczebność	16	11	27
	% z Woj	59,3%	40,7%	100,0%
pomorskie	Liczebność	24	16	40
	% z Woj	60,0%	40,0%	100,0%
śląskie	Liczebność	36	30	66
	% z Woj	54,5%	45,5%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	14	4	18
	% z Woj	77,8%	22,2%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	20	15	35
	% z Woj	57,1%	42,9%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	24	27	51
	% z Woj	47,1%	52,9%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	20	9	29
	% z Woj	69,0%	31,0%	100,0%
Ogółem	Liczebność	366	253	619
	% z Woj	59,1%	40,9%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?				
		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	57	4	61
	% z Woj	93,4%	6,6%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	33	2	35
	% z Woj	94,3%	5,7%	100,0%
lubelskie	Liczebność	38	2	40
	% z Woj	95,0%	5,0%	100,0%
lubuskie	Liczebność	21	0	21
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
łódzkie	Liczebność	39	1	40
	% z Woj	97,5%	2,5%	100,0%
małopolskie	Liczebność	33	0	33
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	71	1	72
	% z Woj	98,6%	1,4%	100,0%
opolskie	Liczebność	13	1	14
	% z Woj	92,9%	7,1%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	37	0	37
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
podlaskie	Liczebność	27	0	27
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
pomorskie	Liczebność	38	2	40
	% z Woj	95,0%	5,0%	100,0%
śląskie	Liczebność	62	4	66
	% z Woj	93,9%	6,1%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	18	0	18
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	34	1	35
	% z Woj	97,1%	2,9%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	50	1	51
	% z Woj	98,0%	2,0%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	29	0	29
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
Ogółem	Liczebność	600	19	619
	% z Woj	96,9%	3,1%	100,0%

Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?

Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?				
		NIE	TAK	Ogółem
dolnośląskie	Liczebność	59	2	61
	% z Woj	96,7%	3,3%	100,0%
kujawsko-pomorskie	Liczebność	34	1	35
	% z Woj	97,1%	2,9%	100,0%
lubelskie	Liczebność	40	0	40
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
lubuskie	Liczebność	21	0	21
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
łódzkie	Liczebność	40	0	40
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
małopolskie	Liczebność	32	1	33
	% z Woj	97,0%	3,0%	100,0%
mazowieckie	Liczebność	70	2	72
	% z Woj	97,2%	2,8%	100,0%
opolskie	Liczebność	14	0	14
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
podkarpackie	Liczebność	37	0	37
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
podlaskie	Liczebność	27	0	27
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
pomorskie	Liczebność	38	2	40
	% z Woj	95,0%	5,0%	100,0%
śląskie	Liczebność	66	0	66
	% z Woj	100,0%	0,0%	100,0%
świętokrzyskie	Liczebność	17	1	18
	% z Woj	94,4%	5,6%	100,0%
warmińsko-mazurskie	Liczebność	34	1	35
	% z Woj	97,1%	2,9%	100,0%
wielkopolskie	Liczebność	49	2	51
	% z Woj	96,1%	3,9%	100,0%
zachodniopomorskie	Liczebność	27	2	29
	% z Woj	93,1%	6,9%	100,0%
Ogółem	Liczebność	605	14	619
	% z Woj	97,7%	2,3%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/ rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/ rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	213	27	240
	% z Typ	88,8%	11,3%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	38	28	66
	% z Typ	57,6%	42,4%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	302	11	313
	% z Typ	96,5%	3,5%	100,0%
Ogółem	Liczebność	553	66	619
	% z Typ	89,3%	10,7%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/ rady powiatu) są rejestrowane w postaci audio lub wideo?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady organu stanowiącego (rady miasta/ rady powiatu) są rejestrowane w postaci audio lub wideo ?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	50	190	240
	% z Typ	20,8%	79,2%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	7	59	66
	% z Typ	10,6%	89,4%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	96	217	313
	% z Typ	30,7%	69,3%	100,0%
Ogółem	Liczebność	153	466	619
	% z Typ	24,7%	75,3%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	209	31	240
	% z Typ	87,1%	12,9%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	49	17	66
	% z Typ	74,2%	25,8%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	301	12	313
	% z Typ	96,2%	3,8%	100,0%
Ogółem	Liczebność	559	60	619
	% z Typ	90,3%	9,7%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie w trakcie obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość by radni głosowali elektronicznie w trakcie obrad organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	204	36	240
	% z Typ	85,0%	15,0%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	20	46	66
	% z Typ	30,3%	69,7%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	290	23	313
	% z Typ	92,7%	7,3%	100,0%
Ogółem	Liczebność	514	105	619
	% z Typ	83,0%	17,0%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, w protokole z obrad rady miasta/rady powiatu jest informacja o tym, jaki głos oddał każdy radny (dotyczy jawnych głosowań)?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, w protokole z obrad rady miasta/rady powiatu jest informacja o tym, jaki głos oddał każdy radny (dotyczy jawnych głosowań)?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	212	28	240
	% z Typ	88,3%	11,7%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	33	33	66
	% z Typ	50,0%	50,0%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	284	29	313
	% z Typ	90,7%	9,3%	100,0%
Ogółem	Liczebność	529	90	619
	% z Typ	85,5%	14,5%	100,0%

Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?

Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	234	6	240
	% z Typ	97,5%	2,5%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	65	1	66
	% z Typ	98,5%	1,5%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	305	8	313
	% z Typ	97,4%	2,6%	100,0%
Ogółem	Liczebność	604	15	619
	% z Typ	97,6%	2,4%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiejkolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiejkolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	238	2	240
	% z Typ	99,2%	0,8%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	66	0	66
	% z Typ	100,0%	0,0%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	312	1	313
	% z Typ	99,7%	0,3%	100,0%
Ogółem	Liczebność	616	3	619
	% z Typ	99,5%	0,5%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiejkolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci nagrania audio lub wideo?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego, obrady jakiejkolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są rejestrowane w postaci nagrania audio lub wideo?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	157	83	240
	% z Typ	65,4%	34,6%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	34	32	66
	% z Typ	51,5%	48,5%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	175	138	313
	% z Typ	55,9%	44,1%	100,0%
Ogółem	Liczebność	366	253	619
	% z Typ	59,1%	40,9%	100,0%

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?

Czy w Państwa jednostce samorządu terytorialnego istnieje możliwość pobrania ze strony Biuletynu Informacji Publicznej nagrania z obrad jakiegokolwiek komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu)?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	231	9	240
	% z Typ	96,3%	3,8%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	62	4	66
	% z Typ	93,9%	6,1%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	307	6	313
	% z Typ	98,1%	1,9%	100,0%
Ogółem	Liczebność	600	19	619
	% z Typ	96,9%	3,1%	100,0%

Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?

Czy w ostatniej kadencji 2010-2014 zdarzyło się aby obrady komisji organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) odbywały się z wyłączeniem jawności?				
		NIE	TAK	Ogółem
Gmina miejska	Liczebność	236	4	240
	% z Typ	98,3%	1,7%	100,0%
Miasto na prawach powiatu	Liczebność	61	5	66
	% z Typ	92,4%	7,6%	100,0%
Powiat ziemski	Liczebność	308	5	313
	% z Typ	98,4%	1,6%	100,0%
Ogółem	Liczebność	605	14	619
	% z Typ	97,7%	2,3%	100,0%

6. CZĘŚĆ TRZECIA RAPORTU

Analiza treści statutów jednostek samorządu terytorialnego

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

6.1. 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(...).

6.2. Informowanie o terminie i miejscu obrad.

6.2.1. 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 wieloletniego 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 statutem ten stanowimy.

59 Preambuła: RADNI RADY MIEJSKIEJ NOWEJ SOLI, WYBRANI W DEMOKRATYCZNYCH WYBORACH, ŚWIADOMI GODNOŚCI KAŻDEGO CZŁOWIEKA Wdzięczni tym, którzy walczyli o niepodległość i suwerenną ojczyznę, czerpiąc z dorobku radnych poprzednich kadencji, mając na względzie dobro mieszkańców, świadomi odpowiedzialności za nasze miasto, w dniu 23 sierpnia 2002r. UCHWAŁAJĄ 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 zawiadamiać”, „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.

6.2.2. 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.

6.2.3. 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 wysyłane 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.rawnienia 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 zmierną 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.

6.3. Samoorganizacja wewnętrzna rady

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 rze-

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.

6.4. 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.

6.4.1. 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.

6.4.2. 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.

6.4.3. 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.

6.4.4. 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 wystąpienia 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 повторно 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.

6.4.5. 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 jakiegokolwiek 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 dziennikarza, 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.

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

6.5.1. 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.

6.5.2. 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 przerwanie 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”.

6.5.3. 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 Zabrze 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 Zabrze 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.

6.5.4. 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.

6.5.5. 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.

6.5.6. 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.

6.5.7. 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 Lubiąskiego. 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.

6.6. 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 wyłączenie 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 zabranieniem 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.

6.7. 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. Szytwe 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.

6.8. 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.

6.9. 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 obrad²⁷⁹.

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 obrad²⁸⁰.
- 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).

6.10. 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.

6.10.1. 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.decdujemyrazem.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 samorządy 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 sytuację, 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.

6.10.2. 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.

6.10.3. Jaka jest minimalna liczba mieszkańców dla inicjatywy uchwałodawczej?

W tym zakresie wystąpiły dwie grupy regulacji:

Grupa pierwsza: określenie procentowe lub ułamkowe liczby mieszkańców odnoszone 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.samorzadu.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 fakt, 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.

6.11. 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 jednorodną. 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. Jedną 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 formie 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 Słupeckiego, zał. do uchwały XXXII/244/2009 rady powiatu Słupeckiego 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.

7. CZĘŚĆ CZWARTA RAPORTU

Zalecenia dla przewodniczących rad, oraz pracowników biur rad – zbiór dobrych praktyk

7.1. Skład organów stanowiących i ich komisji.

a) Organizacja rady

Obowiązujące przepisy nie określają, czy obowiązek umieszczania informacji na BIP na temat organizacji wewnętrznej organu stanowiącego obejmuje jedynie informacje aktualne, czy też należy umieszczać również informacje na temat rad minionych kadencji. Wiele w tym zakresie zależy od decyzji administratora BIP. Rozwiązaniem idealnym byłoby umieszczenie informacji na temat składu wszystkich rad od samego początku, czyli od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. W naszym badaniu założyliśmy jako minimum skład ostatnich czterech kadencji, czyli z lat: 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy podany jest skład ORGANU STANOWIĄCEGO na daną kadencję?								
Rodzaj jednostek	2010-2014		2006-2010		2002-2006		1998-2002	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
<i>Gminy miejskie</i>	97,45%	2,55%	40,43%	59,57%	26,38%	73,62%	5,11 %	94,89%
<i>Powiaty grodzkie</i>	90,91%	9,09%	39,39%	60,61%	19,70%	80,30%	9,09 %	90,91%
<i>Powiaty ziemskie</i>	97,77%	2,23%	37,58%	62,42	26,75%	73,25%	7,96 %	92,04%
Ogółem średnia cała POLSKA	96,91%	3,09%	38,86%	61,14%	25,85%	74,15%	6,99%	93,01%

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Jeżeli w danej jednostce przewidziana jest możliwość tworzenia klubów dla celu wspólnej reprezentacji grupy radnych, docelowo na stronie BIP powinna być zamieszczona dokładna informacja na temat składu klubów.
- Na stronie BIP powinno się zamieścić skany aktów normatywnych określających zasady ich funkcjonowania. W przypadku klubów są to w pierwszej kolejności zapisy statutu – wtedy powinno się zamieścić wyciąg z tego aktu. W drugiej kolejności mogą to być uchwały określające zasady powoływania, członkostwa itd. – takie dokumenty można również zamieścić.
- Jeżeli reprezentant klubu jest jednocześnie członkiem komisji rewizyjnej, dobrze by informacja na ten temat była również uzewnętrzniona na stronie BIP.
- Warto zamieścić na stronie BIP informacje umożliwiające bezpośredni kontakt z przewodniczącym klubu.

b) Organizacja komisji organu stanowiącego

Komisje stanowią ciała pomocnicze wobec organów stanowiących i ich rola sprowadza się do przygotowywania prac samej rady. Warto pamiętać że komisje nie są organami gminy/powiatu, gdyż stanowią jedynie formę pomocniczą wobec samej rady. Stąd też formułują one swoje opinie, które w żadnym wypadku nie są wiążące dla organu stanowiącego. Nawet jeżeli wystąpienie określonej opinii jest obowiązkowe, to jednak nadal jest to jedynie opinia. Sytuacja taka ma miejsce w procedurze budżetowej, czy też udzielania absolutorium dla organu wykonawczego. Opinia komisji rewizyjnej musi wystąpić w przebiegu całości procesu, jednak nadal jest to jedynie opinia. Pomimo tych zastrzeżeń, rola komisji w praktyce jest ogromna. To w trakcie prac komisji wypracowywane są rozwiązania, które następnie stają się przedmiotem obrad organu stanowiącego. Dlatego też niezwykle istotne jest by składy komisji były zawsze podawane na stronie BIP, na bieżąco aktualizowane. Tylko w ten sposób mieszkańcy mogą zawczasu dowiedzieć się jacy radni jako członkowie komisji pracują nad danym rozwiązaniem, by starać się w sposób należyte argumentowany przekonać do innego stanowiska w tej sprawie. Pomocniczy charakter komisji organu stanowiącego w żadnym stopniu nie zwalnia z zapewnienia takiego samego poziomu jawności ich działania, jak wobec rady.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy podany jest skład KOMISJI ORGANU STANOWIĄCEGO?								
Rodzaj jednostek	2010-2014		2006-2010		2002-2006		1998-2002	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
<i>Gminy miejskie</i>	91,06%	8,94%	26,38%	73,62%	17,02%	82,98%	0,85%	99,15%
<i>Powiaty grodzkie</i>	89,39%	10,61%	24,24%	75,76%	6,06%	93,94%	1,52%	98,48%
<i>Powiaty ziemskie</i>	92,36%	7,64%	25,80%	74,20%	15,61%	84,39%	2,23%	97,77%
Ogółem średnia cała POLSKA	91,54%	8,46%	25,85%	74,15%	15,12%	84,88%	1,63%	98,37%

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

- Jako absolutną konieczność uznajemy zamieszczanie informacji na temat składu komisji w bieżącej kadencji.
- Opis składu konkretnej komisji powinien zawierać informacje na temat możliwości kontaktu z przewodniczącym komisji.
- Dobrze by przy opisie składu komisji zamieszczać skany uchwał powołujących komisje, oraz uchwał odnoszących się do zmian w ich składzie.
- Przy składzie komisji powinno zawrzeć się informacje o przedmiocie działalności komisji, jakie są jej podstawowe zadania.
- Jeżeli skład komisji ulega zmianie wskutek odejścia z niej konkretnego radnego, powinno się zamieścić informacje do kiedy dana osoba funkcjonowała jako jej członek, oraz z jakim dniem, kto ją zastąpił w składzie komisji. Zapewnia to pełną przejrzystość i kompletność informacji na temat składu komisji.

c) Informacja o członkach rady.

W powyższym zakresie badaniu poddaliśmy, czy strona BIP zawiera określone konkretne informacje na temat każdego z radnych. Interesowała nas obecność następujących danych umieszczonych na stronach urzędowych BIP:

- informacja o okręgu wyborczym radnego,
- ilości głosów oddanych na radnego w wyborach samorządowych,
- informacja o członkostwie radnego w komisjach rady,
- zdjęcie radnego.

W odniesieniu do wszystkich trzech grup badanych, w całej Polsce, wyniki badań przedstawiają się następująco: W odniesieniu do wszystkich

trzech grup badanych, w całej Polsce, wyniki badań przedstawiają się następująco:

Średnia cała POLSKA	Inf. o okręgu wyborczym		Liczba głosów		Członkostwo w komisji		Zdjęcie radnego	
	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
	15,77%	84,23%	3,58%	96,42%	17,56%	82,44%	20,98%	79,02%

Rekomendujemy by na stronie BIP znalazły się wszystkie dane wymienione powyżej w odniesieniu do każdego z radnych.

Czy na stronie BIP podano adres emailowy radnego?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	27,66%	72,34%
<i>powiaty grodzkie</i>	60,61%	39,39%
<i>powiaty ziemskie</i>	16,24%	83,76%
Średnia cała POLSKA	25,37%	74,63%

Ustawy ustrojowe samorządowe w sposób jednobrzmiący stanowią, że „Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców”³⁵⁰. Żadna z ustaw nie precyzuje jednak w jaki sposób ma odbywać się kontakt radnego z mieszkańcami.

Badania Głównego Urzędu Statystycznego z października 2014 roku³⁵¹ na temat stanu społeczeństwa informacyjnego w Polsce wskazują iż prawie 75% badanych gospodarstw domowych ma dostęp do szerokopasmowego Internetu w Polsce. GUS podaje także informację, że głównym celem korzystania z sieci przez respondentów (w przedziale wiekowym 16-74 lata) była obsługa e-maila – 53%.

Widać zatem, iż ten typ komunikacji jest bardzo ważny dla obywateli. Okazuje się jednak uśredniając dane z badanych grup, iż tylko ¼ stron BIP przez nie prowadzona posiada informacje umożliwiające kontakt e-mailowy. Zatem jest to w wielu przypadkach utrudnione.

350 Zob. art. 23 ust. 1 zd. 2 u.s.g. oraz art. 21 ust. 1 zd. 2 u.s.p.

351 Zob. http://BIP.telix.pl/images/sprawozdania/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_2014_-_notatka.pdf (1.12.2014)

Czy na stronie BIP podano numer telefonu radnego?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	20,85 %	79,15%
<i>powiaty grodzkie</i>	50%	50%
<i>powiaty ziemskie</i>	17,52%	17,52%
Średnia cała POLSKA	22,28%	77,72%

Zamieszczanie na stronie BIP numeru telefonu radnego. Jest oczywistym, że to sam radny musi wyrazić zgodę na upublicznienia swojego numeru telefonu, i nie można mu tego obowiązku bez jego zgody narzucić. Mówimy bowiem o pewnych zachowaniach, które nie są realizacją jakiegokolwiek obowiązku ustawowego.

Czy na stronie BIP podano adres profilu na portalu społecznościowym ?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	0,43%	99,57%
<i>powiaty grodzkie</i>	0%	100%
<i>powiaty ziemskie</i>	0,64%	99,36%
Średnia cała POLSKA	0,49%	99,51%

Czy na stronie BIP podano adres własnej strony BIP?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>Gminy miejskie</i>	0,85%	99,15%
<i>Powiaty grodzkie</i>	18,18%	81,82%
<i>Powiaty ziemskie</i>	1,59%	98,41%
Średnia cała POLSKA	3,09%	96,91%

7.2. Ujawnienie indywidualnej aktywności radnych

a) Ujawnienie na BIP treści interpelacji, oraz udzielonych odpowiedzi.

Radny powinien być osobą aktywną w radzie w trakcie pełnienia mandatu. Skąd wyborca czy jakakolwiek inna osoba zainteresowana jego pracą ma o niej wiedzieć? Na pewno ma służyć temu statystyka, umieszczana na stronie BIP. Jednym ze środków kontrolno-interweniujących przysługujących radnemu jest prawo do interpelacji. W sytuacji, kiedy radny potrzebuje informacji i wnosi by organ wykonawczy podjął działania odnośnie danej sprawy, składa interpelację.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Średnia cała POLSKA	Treść interpelacji		Treści odpowiedzi na interpelacje	
	TAK	NIE	TAK	NIE
	20,33%	79,67%	14,15%	85,85%

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Zamieszczanie treści złożonych interpelacji powinno mieć charakter systemowy, co oznacza działania o charakterze cyklicznym i sformalizowanym. Sugerujemy zatem by organ stanowiący podjął uchwałę co do formularza składanych interpelacji przez radnych, w celu ich łatwiejszego zamieszczania na stronie BIP.
- Uchwała organu stanowiącego powinna określać szczegółowo zasady postępowania ze złożoną interpelacją, łącznie z zamieszczeniem na stronie BIP.
- Rekomendujemy, by na stronach BIP umieszczać odrębne zakładki w menu przedmiotowym odnoszące się do interpelacji radnych. Dobrym rozwiązaniem jest powiązanie stosownej zakładki przy opisie osoby radnego, by internauta w jednym miejscu miał możliwość zapoznania się z kompendium wiedzy na temat konkretnego radnego, ze szczególnym uwzględnieniem złożonych przez niego interpelacji.
- Zamieszczanie treści złożonych interpelacji powinno następować z poszanowaniem ochrony praw osób trzecich. Stąd też ważne, by przed zamieszczeniem skanu interpelacji dokonać stosownej anonimizacji, jeżeli takowa byłaby konieczna.

b) Identyfikacja sposobu głosowania poszczególnych radnych

Docelowym 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 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 jednobrzmiąca. Sama ustawa o dostępie do informacji publicznej kwestii tej w żadnym stopniu nie reguluje. Kwestia ta pozostaje zatem w domenie re-

gulacji statutowej, i jako taka dość często jest uszczegółowiona w treści statutu jednostki samorządu terytorialnego.

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 niniejszym obszarze rekomendujemy następujące rozwiązania:

- **Radny powinien mieć prawo żądania ujawnienia w protokole jak głosował w 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. Przykładowe regulacje:

- 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”³⁵².
- 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”³⁵³.

- **Wszystkie głosowania poza tajnymi, powinny mieć charakter imienny.**

Zdajemy sobie sprawę, że postulat jest daleko idący, i bez zmiany ustawowej w tym zakresie trudno oczekiwać, by nagle gwałtownie wzrosła liczba jednostek stosujących tą 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

352 § 35 ust. 3 pkt. 10 uchwała nr VIII/40/11 rady Powiatu Wieruszowskiego z 30 czerwca 2011r. w sprawie statutu powiatu wieruszowskiego.

353 § 25 ust. 4 statutu powiatu cieszyńskiego (uchwała nr XIII/95/11 rady Powiatu Cieszyńskiego z 27 września 2011 r.).

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”³⁵⁴.

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”³⁵⁵.
- W Łukowie formą głosowania jawnego jest głosowanie imienne³⁵⁶.
- 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”³⁵⁷.
- 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”³⁵⁸.
- 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”³⁵⁹.
- W Rybniku „Jawne głosowanie ma charakter imienny. W głosowaniu jawnym radni głosują przez podniesienie ręki oraz przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów”³⁶⁰.
- W Jastrzębiu Zdroju „jawne głosowanie ma charakter imienny. W głosowaniu jawnym radni głosują przez podniesienie ręki i na-

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

355 § 53 ust. 1 statutu miasta Karpacz, uchwała nr XLI/253/05 z 17 marca 2005 r.

356 § 58 ust. 1 statutu miasta Łuków, zał. do uchwały Nr IX/68/2003 z 31 lipca 2003 r.

357 § 27 ust. 1 i 4 statutu powiatu poznańskiego. Uchwała Nr XXXVI/IV/2014 rady Powiatu w Poznaniu z 29 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Poznańskiego.

358 § 91a ust. 1 statutu Powiatu Pabianickiego. Zał. do uchwały Nr XXV/62/03 z 19 września 2003 r.

359 § 67 statutu miasta na prawach powiatu Siemianowice Śląskie, uchwała Nr 37/2011 z 24 lutego 2011 r.

360 § 23 statutu Miasta Rybnika, obwieszczenie rady Miasta Rybnika z 26 czerwca 2013 r., w/s ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w/ uchwalenia statutu Miasta Rybnika.

ciśnięciu przycisku oraz przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów³⁶¹.

- **Każdy radny powinien mieć prawo zgłoszenia wniosku o głosowanie imienne.**

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 jawne”³⁶², oraz w mieście Puszczykowo: „Rada na wniosek radnego może zwykłą większością głosów postanowić o przeprowadzeniu głosowania imiennego”³⁶³. 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 głosów³⁶⁴.
- 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.

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

361 § 30 statutu miasta Jastrzębie-Zdrój, zał. Nr 1 do uchwały Nr V.43.2014 z 24 kwietnia 2014 r.

362 § 35 statutu powiatu sztumskiego, zał. Nr 1 do uchwały Nr XII/54/2003 z 23 sierpnia 2003 r.

363 § 20 statutu Miasta Puszczykowo.

364 § 52 statutu Gminy Miejskiej Kościan.

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.

Przykładowe regulacje:

- W powiecie parczewskim „na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady przyjęty bezwzględną większością głosów, rada może wprowadzić głosowanie imienne z wyłączeniem spraw, w których ustawa wymaga głosowania tajnego”³⁶⁵.
- W powiecie słupeckim „Głosowanie jawne imienne odbywa się na wniosek co najmniej 9 radnych zgłoszony na piśmie przewodniczącemu rady”³⁶⁶.
- W powiecie mikołowskim „na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady może być przeprowadzone głosowanie jawne imienne”³⁶⁷.
- W powiecie włoszczowskim „głosowanie imienne przeprowadza się na wniosek Przewodniczącego rady lub na wniosek co najmniej 5 radnych”³⁶⁸.
- Podobnie w mieście Sulmierzyce na wniosek co najmniej 5 radnych przewodniczący zarządza głosowanie imienne³⁶⁹.
- W powiecie obornickim „w sytuacjach, w których dopuszczalne jest głosowanie jawne, można je przeprowadzić również w formie imiennej na wniosek co najmniej 4 radnych”³⁷⁰.

- **Rady powinny przeprowadzać głosowania za pomocą urządzeń elektronicznych.**

Głosowanie elektroniczne pozwala na bardziej sprawne liczenie głosów, ustalanie na bieżąco, czy występuje na sali wymagane ustawowo *quorum* dla podejmowania uchwał. Wydaje się również, że znacznie skraca i usprawnia przebieg posiedzeń organów stanowiących. Jednocześnie zwracamy uwagę, że samo wprowadzenie elektronicznych głosowań, nie stano-

365 § 21 ust. 4 statutu powiatu parczewskiego, zał. Do uchwały Nr XXVII/124/2012 rady Powiatu w Parczewie z 30 sierpnia 2012 r.

366 § 33 ust.3 statutu powiatu Słupeckiego, zał. do uchwały XXXII/244/2009 rady Powiatu Słupeckiego z 30 czerwca 2009 r.

367 § 40 ust. 1 statutu powiatu mikołowskiego, zał. do uchwały Nr XL/266/2006, z 26 stycznia 2006 r.

368 § 44 ust. 1 statutu powiatu włoszczowskiego, uchwała Nr XL/232/14 z 27 marca 2014 r., w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Powiatu Włoszczowskiego.

369 §24 regulaminu rady Gminy w Sulmierzycach, stanowiącej zał. Nr 3 do statutu.

370 § 48 ust. 2 statutu powiatu obornickiego, zał. do uchwały Nr IX/55/03 z 30 czerwca 2003 r.

wi samo w sobie realizacji głównego postulatu jakim jest indywidualizacja zachowań poszczególnych radnych w trakcie głosowań. **Jeżeli odpowiednie przepisy nie zobowiązują do zamieszczania jako załączników do protokołu, wydruków z konkretnych głosowań, samo wprowadzenie systemu elektronicznego nic w tym obszarze nie zmieni.** Imienne wykazy głosowań radnych wraz ze wskazaniem przedmiotu głosowania powinny być podawane do publicznej wiadomości w BIP niezwłocznie po zakończeniu posiedzenia rady.

Wskazujemy przykładowe regulacje stanowiące naszym zdaniem pozytywny w tym zakresie wzorzec:

- 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”³⁷¹.
- W Krakowie „głosowanie jawne odbywa się przez podniesienie ręki, przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów. W przypadku głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, stosowną dokumentację głosowania załącza się do protokołu sesji”³⁷².
- 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 (...)”³⁷³.
- 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”³⁷⁴.

371 § 61 ust. 2 statutu Miasta Olsztyna, dodany uchwałą o Nr XXII/418/12 z 30 maja 2012 r. w/s zmiany Statutu Miasta Olsztyna.

372 § 38 ust. 2 statutu Miasta Krakowa, uchwała Nr LXXV/732/05 z 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa.

373 § 25 ust. 1 zd. 1 statutu Miasta Płocka, uchwała Nr 356/XXI/2012 z 27 marca 2012 r.

374 § 17 ust. 3 regulaminu pracy rady Miasta Opola, zał. Nr 5 do uchwały Nr XXIV/373/12, z 29 marca 2012 r.

- W Białymstoku „wydruk z głosowania jawnego z wykorzystaniem urządzenia do liczenia głosów stanowi załącznik do protokołu sesji”³⁷⁵.
- 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 nieobecnych³⁷⁶.
- W powiecie lubińskim głosowanie jawne odbywa się z wykorzystaniem elektronicznego systemu do głosowania, i jednocześnie wszystkie głosowania jawne z wykorzystaniem elektronicznego systemu głosowania są imienne³⁷⁷.
- 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”³⁷⁸.
- W powiecie chodzieskim „Jeżeli urządzenie do elektronicznego oddawania głosów generuje wydruk imienny z przeprowadzonego głosowania, to załącza się go do protokołu sesji”³⁷⁹.

- **Radny powinien mieć prawo pisemnego uzasadnienia swojego sposobu głosowania.**

Samo ujawnienie wyniku głosowania jest oczywiście najważniejsze, jednak istnieją 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.

Podajemy kilka przykładowych rozwiązań tego typu:

- W statucie powiatu Kędzierzyńsko – kozielskiego, w którym czytamy: „Každy z radnych może zaznaczyć pisemnie swoje uzasadnie-

375 § 32 ust. 1 regulaminu rady Miasta Białystok, zał. Nr 3 do statutu Miasta Białystok.

376 § 21 statutu miasta Ruda Śląska, uchwała Nr 1182/LXX/2010, z 1 października 2010 r.

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

378 § 60 ust. 3 statutu powiatu Gnieźnieńskiego, uchwała Nr VI/50/2011 z 31 marca 2011 r.

379 § 60 ust. 4 statutu Gminy Miejskiej w Chodzieży, uchwała Nr XXXVII/315/2013 z 27 czerwca 2013 r.

nie, dlaczego głosował przeciw uchwale lub zgłosić zdanie odrębne. Takie oświadczenie dołącza się do protokołu sesji³⁸⁰.

- 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 protokołu³⁸¹.”

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia.

- Organy stanowiące przyjąć zasadę głosowania za pomocą urządzeń elektronicznych. Wydruki z tak przeprowadzonych głosowań powinny być niezwłocznie udostępnione na stronie BIP po zakończeniu posiedzenia (sugerujemy w kolejnym dniu roboczym).
- Wszystkie głosowania poza tajnymi z mocy ustawy, powinny mieć charakter imienny.
- 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.

7.3. Podawanie na stronie BIP terminów przyjmowania interesantów przez radnych.

Mamy do czynienia z wolnym charakterem mandatu radnego, który z jednej strony powinien kontaktować się z wyborcami, ale z drugiej strony nie istnieje prawny obowiązek w tym zakresie, który by określał formułę utrzymywania więzi tego typu, jak i jej częstotliwość.

Komunikacja z radnym oprócz pośredniego kontaktu z użyciem różnych narzędzi, powinna mieć przede wszystkim charakter bezpośredni.

380 § 41 statutu powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego, zał. do uchwały nr XV/100/2004 z 30 marca 2004 r.

381 § 44 ust. 5 statutu Miasta Ustka, obwieszczenie rady Miasta Ustka z 29 listopada 2012 r., ogłoszenia tekstu jednolitego Uchwały Nr XLVII /382/2006 rady Miejskiej w Ustce z 31 sierpnia 2006 r. w sprawie Statutu Miasta Ustka.

Radny powinien być osobiście dostępny dla zainteresowanych.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez radnych ?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	45,96%	54,04%
<i>powiaty grodzkie</i>	62,12%	37,88%
<i>powiaty ziemskie</i>	23,25%	76,75%
Średnia cała POLSKA	36,10%	63,90%

7.4. Podawanie na stronie BIP terminów przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady.

Do zadań organów administracji samorządowej należy nie tylko załatwianie indywidualnych spraw obywateli, ale także załatwianie skarg i wniosków przez nich złożonych. W związku z tym w ramach przeprowadzanego badania postanowiliśmy sprawdzić w jaki sposób kształtuje się sytuacja, gdy chodzi o podawanie na stronach BIP terminu i miejsca przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady.

Kwestię organizacji przyjmowania skarg i wniosków reguluje art. 253 § 3 k.p.a. Przepis ten wyraźnie nakłada na organ samorządu jakim jest rada, obowiązek ustalenia raz w tygodniu po godzinach pracy, dnia do przyjmowania skarg i wniosków przez kierownika tego organu, jakim jest przewodniczącego rady. Art. 253 § 1 k.p.a.: organy samorządu terytorialnego zobowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Jednak kierownicy tych organów lub wyznaczeni przez nich zastępcy mają obowiązek przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu (art. 253 § 2 k.p.a.). Ponadto dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności. Minimum raz w tygodniu praca w urzędzie powinna być tak zorganizowana, żeby przyjęcia mogły odbywać się w ustalonym dniu po godzinach pracy. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych³⁸².

382 Zobaczyć więcej na temat wyników badań odnośnie składanych skarg i wniosków na terenie województwa podlaskiego w odniesieniu do urzędów administracji samorządowej, na str. 109 i n. raportu „Jawność i kompetencja II”, monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej Województwa Podlaskiego, J. Ruszewski, P. Sitniewski. Publikacja przygotowana i wydana w ramach projektu „Jawność i kompetencja II – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego” w okresie styczeń – październik 2009 przy wsparciu finansowym Fundacji imienia Stefana Batorego. Dostępna na stronie www.jawnosc.pl w zakładce wiedza/ nasze badania.

Biorąc pod uwagę powyższe powody, postanowiliśmy zbadać w jakim zakresie realizowane są ustawowe obowiązki odnośnie wskazania terminu i miejsca przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady. Nie badaliśmy czy wyznaczone godziny są godzinami „po godzinach pracy” o czym mowa jest w art. 253 § 3 k.p.a. Jeżeli na stronie BIP były podane informacje odnośnie terminów spotkań z radnymi, jednak bez wyraźnego wyodrębnienia kiedy istnieje możliwość spotkania z przewodniczącym rady, uznawaliśmy, że obowiązek ten nie jest zrealizowany.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy na stronie BIP podano terminy przyjmowania interesantów przez przewodniczącego rady?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	50,21%	49,79%
<i>powiat grodzki</i>	62,12%	37,88%
<i>powiaty ziemskie</i>	37,58%	62,42%
Średnia cała POLSKA	45,04%	54,96%

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Każda jednostka samorządowa powinna opracować kartę informacyjną przedstawianą każdemu radnemu, w której powinny się znaleźć wszelkie informacje jakie radny chce by zamieszczono przy jego nazwisku na stronie BIP w zakładce organu stanowiącego.
- Sugerujemy, by wszystkim radnym stworzyć adresy e-milowe, z użyciem domeny danej jednostki samorządu terytorialnego. Powiązanie tego adresu z już posiadanymi kontami e-milowymi przez radnych poprzez ustawienie odpowiednich przekierowań w systemie poczty elektronicznej, pozwoli na ujednoczenie systemu informacyjnego w ramach całej rady w tym zakresie.
- Sugerujemy by urząd zakupił każdemu radnemu karty prepaidowe do telefonów komórkowych (koszt kilkanaście zł rocznie). Tego typu „numery służbowe” miałby każdy radny, i wszystkie one zostały by ujawnione na stronie BIP. **Ustawienie odpowiednich przekierowań z numeru telefonu „służbowego” pozwoli na bezpośredni kontakt z radnym, bez ujawniania jego rzeczywistego numeru komórkowego.** Oczywiście wymaga to indywidualnej zgody każdego z radnych. Przekierowanie można ustawić w określonym zakresie czasowym np. od 9.00-15.00 w dni powszednie. Możliwości w tym zakresie jest bardzo wiele.

- Rada powinna określić w drodze uchwały zasady odbywania dyżurów przez wszystkich radnych. Naszym zdaniem pełnienie dyżuru nie oznacza wcale obowiązku fizycznej obecności radnego w biurze rady. Kwestie organizacyjne w tym zakresie pozostawić należy lokalnym zwyczajom. Na stronie BIP powinna istnieć odrębna zakładka odnosząca się do dyżurów radnych, nawet jeśli dane na ten temat są również zamieszczone np. w profilu indywidualnym każdego radnego. O wszelkich zmianach w zakresie harmonogramu dyżurów powinno się niezwłocznie informować biuro rady w celu dokonania stosownych zmian na stronie BIP³⁸³.
- W kategorii na stronie BIP odnoszącej się do dyżurów radnych, należy wyraźnie wyodrębnić punkt odnoszący się do przewodniczącego rady. Przypominamy, że przewodniczący poza faktem bycia radnym, jest również kierownikiem organu samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 253 § 2 k.p.a. Tym samym jest obowiązany przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu po godzinach pracy.

7.5. Informacja na temat trybu działania organu stanowiącego i ich komisji.

7.5.1. Zdefiniowanie czasu trwania sesji rady.

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.

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 zakończenia³⁸⁴. W wielu przypadkach bardzo dokładnie określa się uroczysty charakter sposobu otwarcia sesji. Polega np. na trzykrotnym symbolicznym uderzeniem laską przewodniczącego rady³⁸⁵

383 Pozytywnym przykładem niech będzie Urząd Miasta w Kołobrzegu, gdzie w aktualnościach są zamieszczone na bieżąco wszelkie zmiany odnośnie dyżurów radnych: data wejścia 02.04.2015. <http://umkolobrzeg.esp.parseta.pl/index.php?id=1255>

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

385 § 22 ust. 2 statutu powiatu Wieruszowskiego.

co stanowi dowód na rozpoczęcie się sesji, ale i również zakończenie sesji w formule „trzykrotnego uderzenia laską”³⁸⁶. Regulacje tego typu określające czas trwania sesji, w sposób naturalny odnoszą się do ściśle wskazanego momentu rozpoczęcia i zakończenia sesji.

Rozwiązania w zakresie czasu trwania sesji 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”³⁸⁷. W Przasnyszu „po tym czasie każdy z członków może zgłosić wniosek o przerwaniu posiedzenia i przeniesienie dalszego ciągu posiedzenia na inny termin”.
- W Zamościu „jedno posiedzenie rady nie powinno w zasadzie trwać dłużej niż 5 godzin”³⁸⁸.
- 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 Prezydenta”³⁸⁹.
- W Oświęcimiu „sesja odbywa się na jednym posiedzeniu, którego czas trwania nie może przekroczyć 6 godzin, chyba że Rada postanowi inaczej”³⁹⁰. Podobna sytuacja ma miejsce w Józefowie i Ustroniu³⁹¹.
- W Ustroniu po tym czasie każdy może zgłosić wniosek o przerwaniu posiedzenia i przełożenie dalszego ciągu na inny termin.
- W Ciechocinku jedno posiedzenie sesji nie może trwać dłużej niż 10 godzin³⁹². W Olsztynie „czas trwania jednego posiedzenia nie powinien być dłuższy niż 7 godzin”³⁹³.
- W powiecie Kartuskim „posiedzenia rady nie powinny trwać dłużej niż 8 godzin. Po tym czasie każdy radny może zgłosić wniosek o przerwaniu posiedzenia i przeniesienia jej dalszego ciągu na inny termin”³⁹⁴.

386 § 25 ust. 3 statutu powiatu Drawskiego.

387 § 15 ust. 4 statutu miasta Przasnysz, oraz § 67 ust. 4 statutu miasta Nowe Miasto Lubawskie.

388 § 29 ust. 2 regulaminu rady Miasta Zamość.

389 § 2 ust. 2 regulaminu pracy rady miejskiej Jeleniej Góry.

390 § 37 ust. 1 statutu miasta Oświęcim.

391 32 ust. 1 statutu miasta Józefów, oraz § 4 ust. 2 regulaminu rady miasta Ustron.

392 § 33 ust. 3 statutu gminy miejskiej Ciechocinek.

393 § 42 ust. 4 regulaminu rady miasta Olsztyn.

394 § 12 ust. 3 statutu powiatu Kartuskiego.

Po określonym czasie, każdy radny może zgłosić wniosek o przerwaniu posiedzenia i przeniesienie dalszego ciągu sesji na inny termin.

- W powiecie Kościerzyńskim „przewodniczący ma wyłączne prawo do zarządzenia przerw w obradach, na czas nie przekraczający czterech godzin zegarowych”³⁹⁵,
- W Bytomiu „Przewodniczący może zarządzić przerwę ale nie dłuższą niż godzinę”³⁹⁶.

W kilku przypadkach spotkaliśmy regulacje, wedle których sesja powinna się zakończyć do określonej godziny.

- W Ciechocinku do godziny 22.00³⁹⁷,
- W Zabrze porządek powinien być wyczerpany w ciągu jednego dnia do godz. 20.30³⁹⁸. Jednocześnie w Zabrze 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. 13.00³⁹⁹.

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.

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”⁴⁰⁰,
- W powiecie Zgorzeleckim „stałym terminem sesji jest ostatni czwartek miesiąca”⁴⁰¹,
- W Radlinie „stałym terminem sesji jest ostatni wtorek miesiąca,

395 § 15 ust. 4 statutu powiatu Kościerzyńskiego.

396 § 15 ust. 3 statutu miasta Bytomia.

397 § 33 ust. 3 statutu gminy miejskiej Ciechocinek.

398 § 54 statutu miasta Zabrze.

399 § 4 ust. 2 zd. 1 regulaminu rady miasta Zamość.

400 § 4 ust. 2 regulaminu rady miasta Zamość.

401 § 14 ust. 2 statutu powiatu Zgorzeleckiego.

z wyłączeniem miesiąca lipca⁴⁰².

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”⁴⁰³, 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”⁴⁰⁴.

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.
- Zawiadamianie o sesji lokalnych parlamentarzystów, przewodniczącego rady powiatu i przewodniczącego sejmiku, oraz wojewodę jako organ nadzoru, powinno stać się dobrym zwyczajem, jeśli nie nawet obowiązkiem wynikającym z treści statutu.

7.5.2. Jednoznaczne określenie sposobu zawiadamiania radnych o sesji.

Sam fakt obowiązku 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 uwagę na szereg dobrych praktyk związanych

402 § 11 ust. 1 statutu miasta Radlin.

403 § 2 ust. 2 regulaminu rady miejskiej Leszna, oraz § 12 ust. 1 statutu powiatu Kolskiego.

404 § 2 ust. 1 regulaminu pracy rady miasta Łodzi.

z elektroniczną procesem powiadamiania radnych, oraz digitalizacją materiałów doręczanych radnym, jak i z rozszerzeniem zakresu podmiotów do których kierowane są owe powiadomienia wraz z materiałami.

Analizując istniejące regulacje w tym zakresie założyliśmy istnienie dwóch podstawowych sposobów zawiadamiania radnych o sesji: wysyłka zawiadomień pocztą tradycyjną, oraz powiadamianie elektroniczne⁴⁰⁵. Jeżeli statutu milczał na temat tego w jaki sposób radny ma być powiadomiony o sesji, przyznawaliśmy tym jednostkom znacznik „0”. 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.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy statut przewiduje zawiadomienie 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%

Przykłady dobrych praktyk.

- Materiały i projekty uchwał są przekazywane radnym do ich skrytek znajdujących się w Biurze, a także w miarę możliwości, drogą elektroniczną⁴⁰⁶.
- 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(...)⁴⁰⁷.
- W Krośnie istnieje możliwość doręczania za pośrednictwem gońców lub funkcjonariuszy Straży Miejskiej⁴⁰⁸.

405 W jednym przypadku statut przewidywał zawiadamianie radnych poprzez wystanie sms na ich komórki.

406 § 25 statutu miasta Legnica.

407 § 14 statutu miasta Krakowa.

408 § 20 ust. 3 statutu miasta Krosno.

- 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 administracyjnego⁴⁰⁹.
- W Koninie przewidziana jest możliwość zawiadamiania telefonicznie⁴¹⁰.
- W powiecie nowosądeckim w treści statutu zostało bardzo szeroko zdefiniowane pojęcie doręczenia⁴¹¹.
- 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 radnego⁴¹².
- 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 województwa⁴¹³. 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”⁴¹⁴.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

Najlepszym rozwiązaniem jest przyjęcie przez organ stanowiący zasady wobec wszystkich radnych, że zawiadomienia o sesji, wraz z przygotowa-

409 § 3 regulaminu rady Miasta Gdynia.

410 § 17 ust. 5 statutu miasta Konin.

411 § 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”

412 § 1 ust. 4 statutu miasta Pyskowice.

413 Przykładowo regulacje tego typu zawiera § 5 regulaminu rady powiatu Lubińskiego. Jest to bardzo często występująca regulacja.

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

nymi materiałami są wysyłane drogą elektroniczną, wraz z jednoczesnym 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 powinno być dokonywane drogą tradycyjną.

7.5.3. Ujawnienia na BIP informacji o terminie najbliższej sesji rady.

Termin sesji rady jest informacją, iż rada wykonuje pewne zaplanowane czynności. Każdy, kto chce przyrzeć się obradom rady może w danym dniu uczestniczyć jako obserwator w przebiegu sesji rady. 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 a terenie danej gminy.

Wyniki badań ogólnopolskich.

% jednostek informujących na stronie BIP o terminie sesji rady	
Rodzaj jednostki	Dane %
<i>Gminy miejskie</i>	57,45%
<i>Powiaty grodzkie</i>	63,64%
<i>Powiaty ziemskie</i>	48,73%

Kwestia zawiadamiania o najbliższej sesji powinna również znaleźć odzwierciedlenie w stosownej regulacji w samym statucie jednostki.

Z przeprowadzonych badań wynika, 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 zawiadamiać”, „powinno zostać podane do publicznej wiadomości”. Stwierdzenia tego typu nie mają charakteru kategorycznego, 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 mieszkańców o sesji następuje dwa, trzy dni przed sesją.

Za niewłaściwe uznać należy sytuacje gdy upublicznienie zostaje w ca-

łości pozostawione do uznania przewodniczącego rady, lub co gorsza następuje wyłącznie wtedy, jeżeli wpłynie 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.

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.

Przykłady dobrych praktyk.

- Obwieszczenie Przewodniczącego rady o sesji winno być również podane do wiadomości publicznej poprzez rozplakatowanie na terenie miasta oraz w BIP Urzędu Miasta⁴¹⁵.
- 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 Publicznej⁴¹⁶.
- Zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie obrad sesji rady podaje się do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń

⁴¹⁵ § 17 ust. 4 statutu miasta Płock.

⁴¹⁶ § 4 ust. 4 regulaminu rady Miasta Dąbrowa Górnicza.

w siedzibie Starosty oraz w siedzibach urzędów Gmin na terenie Powiatu⁴¹⁷.

- O sesji zawiadamia się przedstawiciele związków zawodowych o zasięgu ogólnopolskim mających siedzibę na terenie powiatu. Zawiadamia się o sesji prasę miejscowa i radio⁴¹⁸.

W niniejszych obszarze rekomendujemy następujące zalecenia.

- Zawiadomienie o terminie sesji w BIP powinno być zamieszczone w tym samym momencie gdy o terminie sesji są zawiadamiani członkowie rady. Jakikolwiek zmiany w tym zakresie powinny niezwłocznie być aktualizowane na stronie BIP.
- Zawiadomienie o terminie sesji nie może być utożsamiane ze skutecznym powiadomieniem radnego o sesji, gdyż w tym przypadku mamy do czynienia z innego rodzaju obszarem informacyjnym.
- Właściwym rozwiązaniem jest zamieszczanie informacji o terminie najbliższej sesji zarówno w dziale *Aktualności* jak i dziale poświęconym pracom rady. Jest to na tyle ważna informacja, że powinna być łatwo dostępna każdemu odwiedzającemu stronę BIP, bez potrzeby wchodzenia w bardziej ukryte zakładki w menu przedmiotowym strony BIP.

7.5.4. Podawanie na BIP terminu najbliższych obrad komisji.

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.

417 § 18 ust. 2 statutu Miasta Bydgoszcz.

418 § 16 ust. 2 statutu powiatu Inowrocławskiego.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy na BIP podawany jest termin najbliższych posiedzeń komisji?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
gmina miejska	29,49%	70,51%
powiat grodzki	37,88%	62,12%
powiat ziemski	22,29%	77,71%
Średnia cała POLSKA	26,71%	73,29%

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.⁴¹⁹
- 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 wniosku⁴²⁰.
- Terminarz posiedzeń stałych Komisji rady Powiatu z tematyką obrad powinien zostać wywieszony na tablicy ogłoszeń w Starostwie i umieszczony w BIP⁴²¹.
- Zawiadomienie o posiedzeniu komisji podawane jest do wiadomości mieszkańców poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń starostwa oraz na stronie internetowej powiatu Wołomińskiego⁴²².

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 wystaniu zawiadomień, informacja na ten temat powinna zostać zamieszczona na stronie BIP.

419 § 8 a ust. 3 statutu miasta Krakowa.

420 § 35 ust. 3 pkt b) regulaminu rady Miasta Sopot.

421 § 17 ust. 4 powiat w Tucholi, woj. kujawsko-pomorskie.

422 § 38 ust. 4 statutu powiatu w Wołominie, woj. mazowieckie.

Pozostałe rozwiązania 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”⁴²³.
- W Piotrkowie Trybunalskim „zawiadomienie o sesji inauguracyjnej radni otrzymują wraz ze statutem miasta”⁴²⁴.
- 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 sesji⁴²⁵.
- W Siedlcach uregulowano kto ma prawo zasiadania za stołem prezydialnym. Zgodnie z tą regulacją za stołem prezydialnym zasiadają: przewodniczący i wiceprzewodniczący rady, prezydent miasta, oraz inne osoby wskazane przez Przewodniczącego rady⁴²⁶.
- W Garwolinie „Przewodniczący rady decyduje o zajęciu miejsca przy stole prezydialnym przez inne osoby”⁴²⁷.
- W powiecie Kutnowskim oraz w mieście Grudziądz „**Przed otwarciem sesji następuje odegranie hymnu państwowego**”⁴²⁸.
- W Legnicy „na pierwszej sesji rady, w nowej kadencji, rotę ślubowania odczytuje najmłodszy wiekiem radny”⁴²⁹.

423 § 6 ust. 1 regulaminu pracy rady miasta Łodzi.

424 § 5 ust. 2 regulaminu rady miasta Piotrków Trybunalski.

425 Zobacz § 16 statutu miasta Płock.

426 § 10 statutu miasta Siedlce.

427 § 17 ust. 3 statutu miasta Garwolin.

428 § 20 ust. 1 statutu powiatu Kutnowskiego, oraz § 15 regulaminu rady miasta Grudziądz.

429 § 22 statutu miasta Legnica.

7.6. Jawność obrad rady.

7.6.1. Jednoznaczne określenie w statucie, 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 wstępu jedynie obywatelom R.P. Jak słusznie stwierdził TK – *przez termin „obywatel” należy rozumieć każdy podmiot prawa, niezależnie od przymiotu obywatelstwa* (wyrok TK z dnia 20.10.1992 r., sygn. K 1/92, OTK 1992/2/23). 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 obywatelstwa.

Wobec powyższego, jest całkowicie niedopuszczalnym by w statucie danej j.s.t. regulować te kwestie w taki oto sposób, iż prawo wstępu przy-

sługuje obywatelom, lub mieszkańcom gminy, czy osobom pełnoletnim.

Każdy ma prawo uczestniczyć w obradach, nie tylko mieszkańiec 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 założenia badawcze 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 niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

Statut jednostki samorządu terytorialnego powinien wyraźnie określać, że prawo do uczestniczenia w obradach sesji ma każdy, bez względu na fakt, czy jest mieszkańcem danej jednostki czy też nie, bez względu na posiadane obywatelstwo i wiek.

7.6.2. Zapewnienie dziennikarzom możliwości udziału w sesji.

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.

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%

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”⁴³⁰.
- Podobna sytuacja ma miejsce w powiecie Kędzierzyńsko-Kozielskim: „Publiczność oraz prasa, radio i telewizja mają prawo przebywać tylko w miejscu do tego przeznaczonym”⁴³¹.
- We Wrocławiu: „Mieszkańcy i przedstawiciele mediów mają przebywać w miejscu do tego przeznaczonym”⁴³².
- W Tarnowie: „Jawność obrad oznacza obowiązek ogłaszania informacji o zwołaniu sesji w sposób publiczny i prawo mieszkańców miasta oraz dziennikarzy do obecności na sali obrad w miejscach do tego wyznaczonych”⁴³³.
- W powiecie Bolesławieckim: „Publiczność oraz przedstawiciele prasy, radia i telewizji mają prawo przebywać tylko w miejscu do tego wyznaczonym”⁴³⁴.
- W powiecie Otwockim „W sali obrad należy przewidzieć miejsce dla publiczności oraz przedstawicieli mediów”⁴³⁵, i powiecie Wałbrzyskim: „W sali obrad w wyznaczonym miejscu mogą przebywać

430 § 5 ust. 4 statutu miasta Chełm.

431 § 19 ust. 3 statutu powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego.

432 § 55b ust. 4 statutu miasta Wrocław.

433 § 33 ust. 2 gminy Miasta Tarnowa.

434 § 134 ust. 4 statutu powiatu Bolesławieckiego.

435 §10 ust. 2 statutu powiatu Otwockiego.

mieszkańcy oraz przedstawiciele prasy, radia i telewizji z możliwością rejestrowania jej przebiegu (dźwięk i obraz)⁴³⁶.

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 przesyłana do redakcji lokalnej prasy, radia i telewizji”⁴³⁷.
- 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”⁴³⁸.
- W powiecie Strzezińskim: „O sesji zawiadamia się wszystkich radnych oraz prasę lokalną co najmniej na 7 dni przed terminem rozpoczęcia obrad (...)”⁴³⁹.
- W powiecie Słubickim: „O terminie i miejscu sesji powiadamia się co najmniej jedną redakcją gazety o zasięgu lokalnym”⁴⁴⁰.
- 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”⁴⁴¹.
- W powiecie Kutnowskim i Wysokomazowieckim: „Przewodniczący rady powiadamia o sesji prasę, radio i telewizję”⁴⁴².
- W powiecie Przasnyskim: „Przewodnicząc może powiadomić o sesji prasę, radio i telewizję, przekazując im materiały na sesję”⁴⁴³.

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 sesji”⁴⁴⁴.

436 § 15 ust. 1 statutu powiatu Wałbrzyskiego.

437 § 8a ust. 3 statutu miasta Kraków.

438 § 23 pkt 1) regulaminu obrad rady miejskiej w Radomiu.

439 § 3 ust. 2 załącznika Nr 1 do statutu powiatu Strzezińskiego „Organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy rady”.
Województwo dolnośląskie.

440 § 10 ust. 2 statutu powiatu słubickiego.

441 §17 ust. 1 statutu powiatu Żagańskiego.

442 § 16 ust. 3 statutu powiatu Kutnowskiego, oraz § 20ust. 6 statutu powiatu Wysokomazowieckiego.

443 § 41 ust. 3 statutu powiatu Przasnyskiego.

444 § 57 ust. 3 statutu miasta Zabrze.

- 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 obrad”⁴⁴⁵.
- W powiecie Bytowskim „Obrady mogą być utrwalane przy pomocy obrazu i dźwięku, przy czym nie może to utrudniać prowadzenia obrad”⁴⁴⁶.
- 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 obrad”⁴⁴⁷.

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 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 (Art. 81 ust. 2 pkt 1) upr.aut.⁴⁴⁸: *„zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych).*

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 Częstochowa⁴⁴⁹ oraz w powiecie Zawierciańskim⁴⁵⁰. 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.

445 § 22 statutu powiatu Jeleniogórskiego.

446 § 19 zd. 2 statutu powiatu Bytowskiego.

447 § 20 ust. 2b statutu powiatu Białogardzkiego.

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

449 § 76 statutu miasta Częstochowa.

450 § 84 statutu powiatu Zawierciańskiego.

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 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.
- 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.

7.6.3. Zapewnienie każdemu prawa do nagrywania sesji.

Ustawy ustrojowe samorządowe nie regulują kwestii sprawozdawczości z przebiegu obrad. Konstytucja 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. 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 komisji.⁴⁵¹

W podobnym duchu wypowiedział się skład orzekający NSA, który zwrócił uwagę na fakt, iż uchwała rady gminy zakazująca rejestrowania

⁴⁵¹ Zobacz wyrok WSA z 9.07.08 r., sygn. II SA/Łd 89/08.

obrazu z jej obrad narusza konstytucyjną zasadę jawności działania organów władzy publicznej, i nie znajduje oparcia w przepisach prawa materialnego⁴⁵². Uchwała rady zakazująca rejestracji obrazu z obrad rady narusza przede wszystkim służące każdemu obywatelskie prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej⁴⁵³. Obywatel ma nie tylko prawo wstępu na obrady, lecz może je filmować, nagrywać czy rejestrować w inny sposób⁴⁵⁴. 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.

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.⁴⁵⁵, **zezwoleń nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych.**

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia:

Statut powinien wyraźnie określać, że każdy ma prawo rejestrować dźwięk lub obraz z przebiegu sesji organu stanowiącego.

7.6.4. Umożliwienie mieszkańcom możliwości zabrania głosu w trakcie sesji.

Istota demokracji przedstawicielskiej sprowadza się do uznania, że podstawowy ciężar reprezentacji interesów mieszkańców danej jednostki, spoczywa na wybranych w drodze wyborów bezpośrednich przedstawi-

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

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

454 Wyrok NSA z 12.10.99 r., sygn. II SA 220/99, Wokanda 2000/7/41; podobnie wyrok NSA z 14.05.97 r., sygn. II SA/Łd 1048-1049/96.

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

cieli 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 sesji określany jako trybuna obywatelska⁴⁵⁶ (są to miasta Koszalin oraz Sławno).

Wyniki badań

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%

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.

Przykłady dobrych praktyk.

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

- 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

⁴⁵⁶ 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”.

zakłócają porządek obrad, bądź uchylają powadze sesji, Przewodniczący przywołuje „do porządku” a gdy to nie skutkuje może odebrać przemawiającemu mu głos, nakazując odnotowanie tego faktu w protokole⁴⁵⁷. 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 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 ¼ ustawowego składu rady, pomija się Trybunę Obywatelską⁴⁵⁸.
- 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 Tarnobrzeg⁴⁵⁹, Katowice⁴⁶⁰, Bytom, Łomża⁴⁶¹, oraz przykładowo w powiatach ropczycko-sędziszowskim⁴⁶² i gdańskim⁴⁶³.
- 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

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

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

459 § 24 ust. 6 statutu Miasta Tarnobrzeg: „Przewodniczący może udzielić głosu innej osobie (...) po uzyskaniu zgody rady, wyrażonej zwykłą większością głosów”.

460 § 13 ust. 2 regulaminu rady Miasta Katowice. Podobna regulacja w Bytomiu.

461 § 51 statutu Miasta Łomża „Przewodniczący obrad może udzielić głosu osobie spoza rady, po uprzednim uzyskaniu zgody rady Miejskiej”.

462 § 21 statutu powiatu ropczyckiego: „Przewodniczący może udzielić głosu osobom zaproszonym na sesję rady oraz innym osobom po uzgodnieniu z radą”.

463 § 23 ust. 4 powiatu gdańskiego: „Przewodniczący rady może udzielić głosu osobie nie będącej radnym, po uzyskaniu zgody rady. o uzyskaniu zgody świadczy niezgłoszenie sprzeciwu”.

- (ustnie lub pisemnie) ze wskazaniem punktu obrad, którego dotyczyć ma wystąpienie⁴⁶⁴.
- W Siemianowicach Śląskich publiczność może zabierać głos, jeżeli zgłosi to 3 dni przed sesją⁴⁶⁵.
 - W powiecie łukowskim Przewodniczący rady, po uzyskaniu zgody rady, może udzielać głosu osobom spośród publiczności, po uprzednim pisemnym zgłoszeniu prośby do niego o zabranie głosu⁴⁶⁶.
 - 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 wypowiedzieć⁴⁶⁷.
 - W powiecie piaseczyńskim osoby nie będące radnymi powiatu mogą zabrać głos podczas sesji, jeżeli co najmniej przed rozpoczęciem sesji zgłoszą przewodniczącemu tematykę wystąpienia⁴⁶⁸.
 - W Nowym Mieście Lubawskim mieszkańcy zgłaszają do przewodniczącego rady zamiar wystąpienia na sesji najpóźniej przed sesją, przedstawiając jednocześnie treść wniosku (postulatu)⁴⁶⁹.
- 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 minut⁴⁷⁰.
 - W mieście Zamość, Łomża, Koszalin, Piechowice czas dla referowania sprawy przez 1 osobę nie może być dłuższy niż 5 minut⁴⁷¹.
 - W Zamościu w szczególnie uzasadnionych przypadkach Przewodniczący rady Miasta upoważniony jest do zwiększenia limitu czasu wystąpienia do 10 minut.

464 § 12 ust. 2 Regulaminu rady Miasta Sopotu.

465 §45 statutu miasta na prawach powiatu Siemianowice Śląskie.

466 § 30 statutu powiatu Łukowskiego.

467 § 14 ust. 6 statutu powiatu otwockiego, oraz § 22 ust. 7 statutu powiatu żywieckiego.

468 §20 ust. 4 statutu powiatu piaseczyńskiego.

469 § 57 ust. 1 statutu miasta Nowe Miasto Lubawskie.

470 § 44 ust. 1 statutu miasta Biała Podlaska, oraz § 49 statutu miasta Kielce.

471 §19 regulaminu rady miasta Zamość, § 51 statutu miasta Łomża, oraz § 34 ust. 5 statutu miasta Koszalin, § 46 ust. 4 pkt 3 statutu miasta Piechowice.

- W powiecie rypińskim przewodniczący rady może udzielić głosu innym osobom uczestniczącym w sesji rady powiatu przy ograniczeniu czasu wystąpień do 3 minut⁴⁷².
- W Grudziądzu komisja może wnioskować do przewodniczącego komisji o wyrażenie zgody na zabranie głosu w posiedzeniu komisji⁴⁷³.
- W Gdyni, Słupsku⁴⁷⁴ i w kilku innych miastach przewodniczący samostannie może udzielić głosu osobom zaproszonym.
- W powiecie golubsko-dobrzyńskim oraz nowosolskim⁴⁷⁵, 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 sesję⁴⁷⁶.
- W kilkunastu przypadkach statuty przewidywały **możliwość zabrania głosu po uprzednim zgłoszeniu przez radnych sejmiku**, gdy chodzi o obrady rady miasta i powiatu. W kilkunastu przypadkach statuty przewidywały również **prawo do zabrania głosu w każdym momencie przez parlamentarzystów**.
- W powiecie inowrocławskim⁴⁷⁷ **osoba której przewodniczący nie udzielił głosu ma prawo odwołać się do rady** (chodzi o zaproszonych na sesję).
- W powiecie kraśnickim **przewodniczący udziela poza kolejnością głosu osobom zgłaszającym wnioski o charakterze formalnym, wśród których występuje m in. „nieodbieranie głosu mówcy”⁴⁷⁸**.
- W powiecie legionowskim „**przewodniczący rady może na wniosek radnego lub klubu radnych udzielić głosu innym uczestnikom sesji**”⁴⁷⁹.
- Unikalne w skali Kraju rozwiązanie znajdziemy w mieście Za-

472 § 21 ust. 5 statutu powiatu rypińskiego.

473 § 2 statutu miasta Grudziądz.

474 § 4 ust. 2 regulaminu rady Miasta Gdynia, oraz § 25 regulaminu rady miasta Słupsk.

475 § 24 ust. 4 regulaminu rady powiatu Golubsko-dobrzyńskiego, § 26 ust. 5 statutu powiatu nowosolskiego.

476 § 23 ust. 4 statutu powiatu gdańskiego.

477 § 21 ust. 4 statutu powiatu inowrocławskiego.

478 § 13 ust. 9 pkt g) statutu powiatu kraśnickiego.

479 § 27 ust. 6 statutu powiatu legionowskiego.

widów⁴⁸⁰. **Radny mieście może swoje prawo do zabrania głosu w przedmiotowej sprawie scedować na rzecz jednej osoby spoza rady obecnej na sesji.**

- W mieście Zgierz⁴⁸¹ w porządku obrad sesji może znaleźć się punkt zapytania mieszkańców. Odpowiedzi na zadane przez mieszkańców pytania udziela Prezydent po zgłoszeniu wszystkich pytań.
- W mieście Łeba⁴⁸² osoby nie będące radnymi, a **zabierające głos w dyskusji podają swoje imię i nazwisko, stanowisko służbowe lub pełnioną funkcję społeczną**. Rozwiązanie ma na celu umożliwienie identyfikacji osoby zabierającej głos, a tym samym bliższe zidentyfikowanie problemu o którym postanawia mówić zabierający głos mieszkańców.
- W mieście Piechowice⁴⁸³ znajdziemy **szczegółowy opis⁴⁸⁴ procesu zapisywania się na listę mówców osób chcących zabrać głos**.

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 etc.).
- 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

480 § 25 ust. 2 statutu gminy miejskiej Zawidów, województwo dolnośląskie.

481 § 19 ust. 9 pkt a) statutu miasta Zgierz.

482 § 14 ust. 4 regulaminu rady miejskiej w Łebie.

483 §6 ust. 4 statutu miasta Piechowice.

484 Przewodniczący udziela głosu osobie z publiczności według następujących zasad: 1) osoba chcąca 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.

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.

7.7. Ujawnianie stanu prac organu stanowiącego.

7.7.1. Zamieszczanie na BIP materiałów do ściągnięcia przed sesją.

Jeżeli zasada jawności funkcjonowania organów stanowiących i ich komisji ma mieć wymiar rzeczywisty, należy dążyć do jak najszerszego upublicznienia przedmiotu obrad dla wszystkich zainteresowanych. Służyć temu powinno zamieszczanie na stronie BIP odpowiednio wcześniej przed terminem sesji rady lub posiedzenia komisji, materiałów jakie zostaną dostarczone radnym. Oczywiście, jeżeli w materiałach tych znajdują się określone dobra prawem chronione i np. ze względu na ochronę danych osobowych ich upublicznienie jest bezpodstawne, należy dokonać stosownej anonimizacji w wymaganym zakresie.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy przed sesją na stronie BIP są zamieszczone jakiegokolwiek materiały do ściągnięcia?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	18,30%	81,70%
<i>powiaty grodzkie</i>	36,36%	63,64%
<i>powiaty ziemskie</i>	13,69%	86,31%
Średnia cała POLSKA	17,89%	82,11%

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy przed posiedzeniem komisji na BIP są zamieszczone materiały do ściągnięcia ?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gmina miejska</i>	3,83%	96,17%
<i>powiaty grodzkie</i>	4,55%	95,45%
<i>powiat</i>	1,59%	98,41%
Średnia cała POLSKA	3,32 %	96,68 %

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Materiały zamieszczane na stronie powinny być tej samej treści, jakie otrzymuje przed sesją każdy radny. Jeżeli pewne dane w nich zawarte nie mogą być udostępnione osobom trzecim, treści tak określone powinny zostać poddane anonimizacji, i w takiej wersji zamieszczone na stronie BIP.
- Zamieszczane materiały powinny być umieszczone w formule umożliwiającej zapoznanie się z treścią oryginału. Jeżeli przykładowo mamy do czynienia z projektem uchwały, powinien na niej widnieć podpis właściwej osoby zeskanowany i zamieszczony na stronie BIP.

7.7.2. Zamieszczenie na stronie BIP odrębnej kategorii poświęconej rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady.

W wielu przypadkach statuty jednostek przewidują możliwość wyrażania przez organy stanowiące określonego stanowiska, apelu czy rezolucji. Stąd też ważne, by tego typu zachowania organu stanowiącego, również zostały wyraźnie zaakcentowane na stronie BIP, by potencjalny zainteresowany treścią tego typu oświadczenia, nie miał większego problemu z jego znalezieniem.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy istnieje na BIP odrębna zakładka poświęcona rezolucjom, apelom, oświadczeniom rady?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>Gminy miejskie</i>	14,96%	%
<i>Powiat grodzki</i>	19,70%	80,30%
<i>Powiaty ziemskie</i>	17,83%	82,17%
Średnia cała POLSKA	16,94%	83,06%

Wśród zbadanych jednostek sytuacja w tym zakresie jest bardzo różna. Istnieją jednostki, które bardzo często korzystają z tego typu możliwości, i aktywność rady w tym zakresie jest bardzo rozbudowana. Przykładem niech będzie miasto Oleśnica, gdzie na stronie BIP⁴⁸⁵ widnieje odrębna zakładka dotycząca stanowisk Rady Miasta. Sformułowane w ten sposób stanowiska Rady Miasta mają bardzo różny charakter. Możemy zatem spotkać:

- pisma skierowane do podmiotów zewnętrznych⁴⁸⁶,
- stanowisko w sprawie wypowiedzi burmistrza zamieszczonej na stronie internetowej⁴⁸⁷,
- wyrażenie poparcia dla uchwały innej rady o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁸⁸,
- opinie w sprawie wniosków mieszkańców co do osoby patrona miasta,
- różnorodne apele odnośnie aktualnych zjawisk społeczno-politycznych⁴⁸⁹,

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Na stronie BIP w części poświęconej radzie, powinna być przewidziana odrębna zakładka poświęcona apelom, rezolucjom etc.
- W zakładce tej powinny być umieszczane wszelkie zachowania rady, które nie przybierają formy uchwał, również wystąpienia przewodniczącego rady, który działając z upoważnienia rady przedstawia stanowisko w danej sprawie.

7.7.3. Zamieszczanie na stronie BIP protokołów z sesji rady.

Ustrojowe ustawy samorządowe w żadnym stopniu nie regulują kwestii protokołowania obrad organów stanowiących i ich komisji. Jednym przepisem, który wspomina o protokołach jest art. 11b u.s.g. oraz art. 8a ust. 2 u.s.p., w których czytamy: „*Jawność działania organów gminy/powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na*

485 <http://bip.um.olesnica.pl/article/articleview/2776/> data wejścia 2 kwietnia 2015 r.

486 Pismo rady miasta Wąbrzeźno do dyrektora kujawsko-pomorskiego oddziału NFZ <http://www.bip.wabrzesno.com/portal.php?aid=12910362054cf3a62d2d9b3> (data dostępu?)

487 Stanowisko Rady Miejskiej Cieszyna z 28 stycznia 2010 roku w sprawie komentarza Burmistrza Miasta Cieszyna z 21 stycznia 2010 roku http://bip.um.cieszyn.pl/?cid=18061&bip_id=4975 (data wejścia 02.04.2015)

488 Stanowisko w sprawie wyrażenia poparcia dla uchwały Rady Miejskiej w Kluczborku dotyczącej wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego <http://www.bip.pyskowice.pl/index.jsp?bipkod=/019/010> (data wejścia 02.04.2015).

489 W bardzo dużej ilości miast organy stanowiące podejmowały uchwały w sprawie Telewizji Trwam, oraz stanowiska odnośnie planowanej reformy sądownictwa.

sesje rady gminy/powiatu i posiedzenia ich komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy/powiatu i komisji rady gminy/powiatu.”

Kwestia samej jawności protokołów nie ulega wątpliwości, gdyż jeżeli protokół został sporządzony, istnieje obowiązek jego upublicznienia na stronie BIP. Naszym zdaniem tego typu obowiązek należy wywieść przede wszystkim z treści art. 18 i 19 u.d.i.p.⁴⁹⁰

Dodatkowo zwracamy uwagę, że obowiązek zamieszczania w BIP informacji o przedmiocie swojej działalności, oraz o podjętych działaniach wynika również z następujących przepisów:

- a) z treści art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c) u.d.i.p, który stanowi o obowiązku publikowania w BIP informacji o przedmiocie działalności i kompetencjach organu,
- b) z treści art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a) u.d.i.p., który stanowi o obowiązku informowania w BIP o trybie działania organu stanowiącego i ich komisji.
- c) Z treści art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.d.i.p. programy w zakresie realizacji zadań publicznych, sposoby ich realizacji, wykonywania i skutki realizacji tych zadań.

Istnieje prawny obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów z obrad organów stanowiących i ich komisji, które należy traktować jako organy pomocnicze o których mowa w art. 18 ust. 2 u.d.i.p.. **Naszym zdaniem obowiązek ten obejmuje również obowiązek zamieszczenia protokołów z obrad rady i komisji na stronie BIP.** Zwrócił uwagę na ten fakt również NSA w wyroku z 2014 r, w którym czytamy: „Niewątpliwie z literalnego brzmienia tego przepisu należy wyprowadzić zasadę, wedle której organy kolegialne sporządzają z przebiegu obrad protokół lub stenogram, podlegające udostępnieniu na żądanie uprawnionego podmiotu. Z tego punktu widzenia protokoły bądź stenogramy stanowią jedno ze źródeł in-

⁴⁹⁰ „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 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 sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady”.

formacji o obradach, a z obowiązku ich sporządzenia i udostępnienia organ jest zwolniony, wówczas gdy sporządza i udostępnia materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni obrady⁴⁹¹.

Wyniki badań w skali ogólnopolskiej.

Czy na BIP zamieszczono protokoły z sesji rady?		
	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	79,49%	20,51%
<i>powiaty grodzkie</i>	69,70%	30,30%
<i>powiaty ziemskie</i>	72,29%	27,71%
Średnia cała POLSKA	74,76%	25,24%

Zamieszczenie na stronie BIP materiałów audiowizualnych rejestrujących w całości przebieg obrad, oznacza rejestrację od samego początku do samego końca. Początek obrad to otwarcie sesji przez osobę prowadzącą obrady, aż do jej formalnego zakończenia lub zarządzenia przerwy w obradach. Sporządzenie i udostępnienie materiałów audiowizualnych należy rozumieć następująco: organ prowadzi rejestrację obrad, nagrywa cały ich przebieg i następnie udostępnia te materiały na stronie BIP. Tylko w takiej sytuacji, i tylko pod warunkiem ich zamieszczenia w całości w BIP, organ nie jest obowiązany do udostępniania protokołów czy stenogramów. Wynika to z treści art. 10 ust. 1 w zw. z art. 19 u.d.i.p.. Informacje zamieszczone w BIP nie są objęte obowiązkiem udostępniania na wniosek. Natomiast jeżeli organ sporządzi i udostępni w BIP materiały audiowizualne, nie ma obowiązku udostępniania również protokołów z obrad.

Zamieszczenie na stronie BIP materiałów audiowizualnych rejestrujących w pełni obrady, realizuje jednocześnie dwa dodatkowe obowiązki. Po pierwsze – zwalnia z obowiązku udostępniania tych materiałów na wniosek, po drugie – zwalnia z obowiązku udostępniania protokołów czy stenogramów z obrad, skoro cały przebieg obrad jest zarejestrowany, i udostępniony na stronie BIP.

W praktyce powstaje **bardzo ważne pytanie, kiedy mamy do czynienia z protokołem**. I od jakiego momentu możemy mówić o powstaniu obowiązku udostępnienia tego dokumentu na stronie BIP?

W praktyce samorządowej protokoły tym się różnią od stenogramów, że nie odzwierciedlają wiernie całości przebiegu obrad a jedynie zawierają informacje co do treści uchwał i podstawowych zarysów wypowiedzi. Jeżeli

⁴⁹¹ Wyrok NSA z 2 gru 2014 r., sygn. I OSK 2829/14.

więc statut przewiduje odrębną procedurę w tym zakresie, nie może ona zakładać, iż udostępnienie protokołu następuje wyłącznie po zatwierdzeniu na najbliższej sesji. W momencie sporządzenia i podpisania go przez protokolanta i przewodniczącego rady/sejmiku, staje się on informacją publiczną, która powinna być udostępniona każdemu zainteresowanemu, bez stawiania żadnych dodatkowych warunków.

Dlatego też, proponujemy określać tego typu protokoły w dwojaki sposób, w zależności od etapu procedury w której znajduje się dokument, a regulowanej w statucie.

- **Projekt protokołu**

Projekt protokołu powstaje w momencie w którym zostanie sporządzony i podpisany przez przewodniczącego obrad i osobę go sporządzającą. Od tego momentu staje się on informacją publiczną, nawet jeżeli nie został jeszcze zatwierdzony przez organ stanowiący, jeżeli oczywiście statut przewiduje taki obowiązek. Powstał bowiem dokument, podpisany przez funkcjonariusza publicznego, będący treścią oświadczenia woli lub wiedzy, utrwaloną i podpisaną, w ramach jego kompetencji, skierowaną do innego podmiotu lub złożoną do akt sprawy. Naszym zdaniem tak sporządzony projekt protokołu nie może być uznany za materiał roboczy o jakim wspomina w swym wyroku TK⁴⁹². Mamy do czynienia z informacją publiczną, która w praktyce dość często jest na tym już etapie zamieszczana na stronie BIP, z adnotacją, że mamy do czynienia z projektem protokołu.

- **Protokół w sensie normatywnym**

Protokół w sensie normatywnym powstaje w momencie zatwierdzenia jego treści w trybie i przez podmiot wskazany w statucie. Najczęściej jest to rada i dokonuje tego na najbliższej sesji, choć istnieją i takie rozwiązania, wedle których protokół normatywny

492 TK w wyroku z 13 listopada 2013 r. sygn. P 25/12 stwierdził: „Z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej”. Zdaniem TK „Od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne” służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzganiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”.

powstaje w momencie jego podpisania przez przewodniczącego i protokolanta, a na najbliższej sesji każdy zainteresowany może wnieść sprzeciw wobec jego treści i decyzję w tej sprawie podejmuje rada (więcej na ten temat w części poświęconej badaniom statutowym).

Jeżeli w danej jednostce protokół podlega jednak zatwierdzeniu na najbliższej sesji, mamy do czynienia z dualistycznym charakterem protokołu. Ważne by udostępniając projekt protokołu w BIP wyraźnie zastrzec, że treści w nim zawarte nie zostały jeszcze zatwierdzone przez organ stanowiący i tym samym nie można wobec tak sporządzonego protokołu sformułować zasady domniemania prawdziwości wypowiedzi, zdarzeń, które miały miejsce na protokołowanej sesji. Potencjalny dziennikarz przygotowujący materiał prasowy w oparciu o tak przekazany mu protokół powinien poinformować w materiale prasowym, że protokół jeszcze jest niezatwierdzony w trybie przewidzianym w statucie.

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Statut jednostki samorządu terytorialnego powinien określać dokładnie procedurę sporządzania protokołu z obrad organu stanowiącego.
- Powinno się zmierzać do jak najszybszego sporządzenia projektu protokołu przez protokolanta, w celu jego niezwłocznego podpisania przez przewodniczącego organu stanowiącego. Sugerujemy termin 7 dni od dnia ostatniego posiedzenia w ramach danej sesji.
- Po sporządzeniu projektu protokołu, powinno się niezwłocznie zamieścić go na stronie BIP z wyraźną adnotacją, że mamy do czynienia z projektem nie zaś z protokołem zatwierdzonym przez radę.
- Tylko te jednostki, które zapewniają możliwość zapoznania się z przebiegiem całości obrad poprzez zamieszczenie nagrań audio-wizualnych, mają formalną możliwość nie zamieszczania na BIP protokołów. Sugerujemy jednak zamieszczanie obu materiałów, zarówno nagrań jak i samych protokołów.
- Zamieszczane na stronie BIP projekty protokołów powinny zawierać zeskanowaną pierwszą stronę, na której widnieją podpisy przewodniczącego i protokolanta.

7.7.4. Zamieszczanie na stronie BIP treści uchwał z podziałem na lata i sesje.

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na lata?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gmina miejska</i>	85,11%	14,89%
<i>powiat grodzki</i>	46,97%	53,03%
<i>powiat ziemski</i>	68,47%	31,53%
Średnia cała POLSKA	72,52%	27,48%

Wyniki badań ogólnopolskich

Czy na stronie BIP są zamieszczone treści uchwał z podziałem na sesje?		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	60%	40%
<i>powiaty grodzkie</i>	46,97%	53,03%
<i>powiaty ziemskie</i>	27,39%	72,61%
Średnia cała POLSKA	41,95%	58,05%

7.7.5. Zapewnienie możliwości ściągnięcia zamieszczonych uchwał ze strony BIP.

Wyniki badań ogólnopolskich.

Czy istnieje możliwość ściągnięcia zamieszczonych uchwał		
Rodzaj jednostki	TAK	NIE
<i>gminy miejskie</i>	91,03%	8,97%
<i>powiaty grodzkie</i>	78,79%	21,21%
<i>powiaty ziemskie</i>	86,94%	13,06%
Średnia cała POLSKA	87,26%	12,38%

W niniejszych obszarach rekomendujemy następujące zalecenia:

- Uchwały powinny być umieszczone na stronie BIP z podziałem na lata w których zostały podjęte. Jednocześnie w ramach podziału na lata, sugerujemy podział na poszczególne sesje w trakcie których zostały one uchwalone.
- Jeżeli uchwały są opisywane wedle jej numeru, dobrą praktyką jest, by na kategorii odnoszącej się do poszczególnych sesji zamieścić

spis treści w którym są zamieszczone wykazy wszystkich uchwał. W ten sposób łatwo odnajdziemy interesującą uchwałę, a zamieszczane pliki nie muszą być opisywane w całości, wystarczy że nazwa każdego pliku sprowadza się wyłącznie do numeru podjętej uchwały.

- Sugerujemy by wyodrębnić kilka najważniejszych uchwał, które są najczęściej przeglądane przez internautów i wyodrębnić je w kategoriach tematycznych typu: stawki podatku, opłaty lokalne etc.,
- Warto zadbać o właściwe skonfigurowanie przeglądarki na stronie BIP, gdyż nie zawsze istnieje możliwość odnalezienia konkretnej uchwały za jej pośrednictwem.
- Każda zamieszczona uchwała powinna być możliwa do wydrukowania, jak i ściągnięcia przez osobę odwiedzającą stronę BIP. Kwestia w jakim rozszerzeniu jest ona zamieszczona jest rzeczą wtórną, ważne by była to wersja edytowalna. Zamieszczanie wyłącznie skanów, które są z technicznego punktu widzenia są fotografią, nie jest właściwe, gdyż uniemożliwia to proste edytowanie treści uchwały.

7.8. Regulacje o charakterze porządkowym, zapewniające sprawny przebieg obrad.

7.8.1. Określenie przesłanek umożliwiających odebranie głosu radnemu.

Samorządowe ustawy ustrojowe w żaden sposób nie regulują tej kwestii, odsyłając do ogólnej dyrektywy z której wynika, że „zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”⁴⁹³. „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”⁴⁹⁴. Naszym zadaniem było zbadanie w jakim zakresie samorządy poddane badaniu przewidują możliwości, ich zakres i przesłanki, podejmowania przez 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 za-

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

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

kresie 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%

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”⁴⁹⁵. Kilkukrotne nieskuteczne przywołanie skutkuje odebraniem głosu lub nawet wykluczeniem z posiedzenia. Nie widzimy przeszkód by tego typu regulacje wprowadzić w statucie i stosować w razie, gdyby któryś z uczestników obrad uniemożliwił prowadzenie obrad.

W niniejszym obszarze rekomendujemy następujące zalecenia.

- Przewodniczący powinien mieć prawo do dyscyplinowania wypowiedziących 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.

⁴⁹⁵ Obwieszczenie Marszałka Sejmu R.P. z 21 stycznia 2009 r., w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu Sejmu, M.P. z 2009 r., Nr 5, poz. 47.

- W równym stopniu uprawnienia dyscyplinujące wobec radnych, powinny być stosowane wobec innych osób wypowiadających się na forum rady.

7.8.2. Określenie ram czasowych wypowiedzi 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. Ustawodawca 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.

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%

Z przeprowadzonych badań wynika, że istnieją **dwa typy regulacji ograniczenia czasowego wypowiedzi radnego**.

TRYB PIERWSZY – jednostki 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 wypowiedzi⁴⁹⁶.

TYP DRUGI – jednostki 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, wypowiadania się w imieniu klubu/koła radnych etc. Ograniczenia tego typu służą sprawnemu przeprowadzeniu sesji.

Przykładowo:

- w powiecie włodawskim „Maksymalny czas wystąpień w trakcie 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 radnych⁴⁹⁷.”

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.

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 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.

496 § 21 ust. 7 statutu powiatu Wałbrzyskiego.

497 § 30 statutu powiatu włodawskiego.

- 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,
 - 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.

7.8.3. Zakres uprawnień porządkowych przewodniczącego.

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 przysłuchiwania się wypowiedziom w trakcie trwającej sesji, poprzez wprowadzenie w drodze regulacji statutowej określonych przepisów o charakterze porządkowym.

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 przewod-

niczącego przez co należy rozumieć również przewodniczącego obradom w danym momencie.

Przykładowe regulacje:

- we Włocławku „Przewodniczący obradom sprawuje policję sesyjną (...)”⁴⁹⁸.
- W Zamościu „Przewodniczący obrad czuwa nad sprawnym przebiegiem obrad (...)”⁴⁹⁹,
- W Dąbrowie Górniczej „Przewodniczący obrad może podejmować wszelkie przewidziane prawem środki służące przywróceniu porządku na sali obrad lub w pomieszczeniach sąsiednich”⁵⁰⁰.

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 rady⁵⁰¹.

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

Przykładowe regulacje:

- 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”⁵⁰².

498 § 35 statutu miasta Włocławek. Analogiczna regulacja znajduje się w powiecie Kozienskim.

499 § 16 statutu miasta Zamość.

500 § 5 ust. 5 regulaminu rady miejskiej w Dąbrowie Górniczej.

501 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.

502 § 25 statutu miasta Nowy Sącz.

Analogiczna regulacja znajduje się również w statucie miasta Rzeszów⁵⁰³.

- 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”⁵⁰⁴.
- 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”⁵⁰⁵.
- 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”⁵⁰⁶.
- 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”⁵⁰⁷.
- W Kostrzynie nad Odrą „Przewodniczący rady może wystąpić do Burmistrza o zapewnienie asysty straży miejskiej podczas obrad sesji”⁵⁰⁸.
- Bardzo ciekawa regulacja, unikalna w skali jednostek poddanych badaniu, znajduje się w mieście Nieszawa. Zgodnie ze statutem „przewodniczący rady utrzymuje porządek obrad i w tym celu może zwrócić się o pomoc do policji lub do zebranych o wypro-

503 § 43 statutu miasta Rzeszów.

504 § 35 regulaminu rady miejskiej w Radomiu.

505 § 19 ust. 4 regulaminu rady miejskiej w Bielsku Białej.

506 § 30 ust. 1 statutu miasta Częstochowy.

507 § 42 ust. 4 i 5 statutu miasta Kielce.

508 §28 statutu miasta Kostrzyn nad Odrą.

wadzenie niesforne go uczestnika posiedzenia, który nie reaguje na jego wezwanie i swoim postępowaniem zakłóca tok obrad”⁵⁰⁹.

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 opuszczenia 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.
- zarządzenie wydalenia osób zakłócających spokój⁵¹⁰,
- 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.
- Bardzo częste regulacje to również 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”⁵¹¹.

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.
- Nie rekomendujemy tworzenia regulacji bardzo szczegółowych, gdyż w praktyce stany faktyczne jakie mogą się pojawić są znacznie

509 § 3 ust. 6 regulaminu rady miejskiej Nieszawa.

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

511 § ust. 6 regulaminu rady miasta Gliwice.

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).