

Praca zb. pod red. Grzegorza P. Kubalskiego

Wybrane aspekty funkcjonowania przewodniczącego rady



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Związek Powiatów Polskich
www.zpp.pl

Wybrane aspekty funkcjonowania przewodniczącego rady

Praca zb. pod red. Grzegorza P. Kubalskiego

Patrycja Grebla-Tarasek
Jarosław Komża
Monika Małowiecka
Rafał Rudka
Bartłomiej Zydel

Warszawa, 2019

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.



Copyright by Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

ISBN

978-83-62251-73-5

978-83-62251-74-2 (wersja elektroniczna)

Spis treści

O Autorach	5
1. Wstęp	7
2. Organizacja pracy rady, czyli przewodniczący potrzebny nie tylko od święta (Bartłomiej Zydel)	8
2.1. Wstęp	8
2.2. Zwoływanie zwykłej sesji, czyli wcale nie taka bułka z masłem	9
2.3. Sposób zawiadomienia	10
2.4. Porządek obrad wraz z projektami uchwał	14
2.5. Zwoływanie sesji szczególnych	18
2.6. Inne zadania przewodniczącego związane z organizowaniem pracy rady	20
3. Sprawnie przeprowadzona sesja, czyli co może przewodniczący w trakcie obrad (Rafał Rudka)	22
3.1. Czas sesji	22
3.2. Plan sesji.....	23
3.3. Instrukcje i zasady	23
3.4. Materiały na czas	24
3.5. Dokumenty i akty prawne – dopracowane.....	24
3.6. Przewodniczący zawsze przygotowany i czujny	25
3.7. Zdanie przewodniczącego.....	25
3.8. Sytuacje kryzysowe.....	26
4. Sposób na sprawne obrady (Jarosław Komża)	27
4.1. Zebranie udane, czyli jakie?	27
4.2. Warunki skutecznego i efektywnego zebrania	28
4.3. Co robić, a czego nie robić?	29

5.	Wybrane elementy procedury uchwalania budżetu (Patrycja Grebla-Tarasek)	37
6.	Jawność działania rady powiatu w praktyce (Monika Małowiecka)	42
6.1.	Jawność działania rady powiatu względem obywateli – dostęp do informacji publicznej	42
6.2.	Jawność działania rady powiatu względem obywateli – ustawa o samorządzie powiatowym	46
6.3.	Ograniczenia zasady jawności	51
6.4.	Jawność działania rady powiatu a uprawnienia kontrolne radnego	53
6.5.	Jawność głosowań	56
6.6.	Oświadczenia majątkowe	57
7.	Przewodniczący rady a prawo pracy (Patrycja Grebla-Tarasek)	61
8.	Komunikacja przewodniczącego z mediami – reprezentowanie rady na zewnątrz (Rafał Rudka)	68
8.1.	Wizerunek publiczny – czym jest?	68
8.2.	Narzędzia używane do budowania wizerunku publicznego	68
8.3.	Pomysł na siebie, czyli jak budować swój wizerunek	70
8.4.	Kluczowe zasady kontaktów z mediami	72
8.5.	Podsumowując, czyli pomysł na... skuteczną komunikację przewodniczącego z mediami	73

O Autorach

Grzegorz P. Kubalski (red.)

Prawnik, teoretyk i praktyk samorządu terytorialnego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Fizyki Uniwersytetu Warszawskiego. Autor publikacji książkowych, artykułów i glos w czasopismach naukowych. Ekspert samorządowy, od 2008 roku związany ze Związkiem Powiatów Polskich, gdzie obecnie pełni funkcję Zastępcy Dyrektora Biura. Udzielał wsparcia również Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej. Ekspert i trener na licznych szkoleniach dla samorządu terytorialnego, w szczególności dotyczących rozwoju instytucjonalnego, partnerstwa publiczno-prawnego, zarządzania jakością, prawa samorządowego. Czynny samorządowiec – był m.in. Przewodniczącym Rady Powiatu Legionowskiego i Wójtem Gminy Jabłonna. Obecnie członek Zarządu Powiatu Legionowskiego.

Patrycja Grebla-Tarasek

Prawnik, aplikantka w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie, specjalista w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, redaktor Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Autorka tekstów naukowych oraz wielu analiz projektów ustaw i rozporządzeń. Uczestniczy w pracach Zespołu ds. Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Jarosław Komża

Ekspert samorządowy. Specjalizuje się w zarządzaniu rozwojem lokalnym, polityce regionalnej, funduszach unijnych oraz budowaniu partnerstw samorządowych. Analizuje i opiniuje projekty ustaw i rozporządzeń oraz strategii krajowych, dotyczących samorządu terytorialnego. Uczestniczy w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich oraz zespołów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Członek komitetów monitorujących krajowych programów operacyjnych. Moderator samorządowych grup wymiany doświadczeń. Wcześniej pracował m.in. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. W latach 2008-2010 pełnił funkcję sekretarza miasta Milanówek. W latach 1997-2007 pracował w samorządzie rodzinnego miasta Żyrardowa.

Monika Małowiecka

Radca prawny, ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, redaktor internetowego Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Doradca prawny przy realizacji programów poradnictwa prawnego. Autorka analiz projektów ustaw i rozporządzeń w tym dotyczących przede wszystkim zagadnień administracji publicznej. Uczestniczka Zespołu ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli, a także Zespołu ds. Społeczeństwa Informacyjnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przedstawicielka ZPP w pracach komisji sejmowych i senackich w zakresie dotyczącym administracji publicznej. Ekspert z zakresu prawa własności intelektualnej, świadczenia e-usług publicznych oraz podstaw prawnych funkcjonowania e-administracji w Polsce i Unii Europejskiej.

Rafał Rudka

Kierownik Działu Współpracy, Informacji, Analiz i Programów Biura Związku Powiatów Polskich, redaktor naczelny Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl) oraz aktywny samorządowiec. Członek wielu zespołów, komitetów i grup roboczych funkcjonujących przy instytucjach rządowych szczebla centralnego. Absolwent Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Ukończył studia podyplomowe z zakresu: Zarządzania Kapitałem Ludzkim (na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie), Zarządzania i administracji publicznej (na Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej w Tarnowie), Zarządzania w opiece zdrowotnej (na Wyższej Szkole Ekonomii i Informatyki w Krakowie) oraz Studia Europejskie organizowane w ramach projektu Unii Europejskiej Jean Monnet zdobywając Certyfikat Europejski. Uczestnik szeregu kursów i szkoleń, w tym akredytowanego szkolenia PRINCE2® Foundation & Practitioner. Autor i współautor kilku publikacji związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego.

Bartłomiej Zydel

Prawnik, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, redaktor w Dzienniku Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). W ramach pełnionych funkcji autor artykułów, opinii, uwag. Reprezentuje ZPP w pracach parlamentarnych oraz uczestniczy w pracach Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z inwestycjami, infrastrukturą, energetyką i ochroną środowiska. Nieobca jest mu także problematyka ustroju administracji publicznej, w szczególności ustroju samorządu terytorialnego.

1 | Wstęp

Szanowni Państwo,

Związek Powiatów Polskich już od przeszło dwudziestu lat działa na rzecz powiatów i miast na prawach powiatów. Obok szeroko zakrojonego reprezentowania interesów powiatów w toku prac legislacyjnych – zarówno w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, jak również parlamentu, Związek prowadzi działalność doradczo-edukacyjną. Do tej pory zarówno organizowane szkolenia, jak i wydawane publikacje były dedykowane przede wszystkim różnym grupom urzędników samorządowych – zwłaszcza tym realizującym bardzo specjalistyczne zadania.

W mijającym właśnie roku podjęliśmy decyzję o intensyfikacji działań dedykowanych radnym. Dla dobrego działania powiatu potrzebny jest bowiem nie tylko wysoki poziom kompetencji zarządu i urzędników, ale również sprawne działanie organu stanowiącego. Aby wspomóc przewodniczących rad powiatów na wiosnę zostało zorganizowane przez Związek pierwsze Forum Przewodniczących, natomiast obecnie oddajemy w Państwa ręce publikację przedstawiającą wybrane elementy działania przewodniczącego.

Nie rości sobie ona prawa do poruszenia wszystkich możliwych zagadnień. Poszczególne rozdziały zostały napisane przez ekspertów zatrudnionych w biurze Związku Powiatów Polskich i prezentują ich spojrzenie na zarysowaną w tytułach rozdziałów tematykę.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja zainteresuje Państwa, a zawarte w niej wątki będą dla Państwa pomocą i inspiracją w pełnieniu odpowiedzialnej i zaszczytnej funkcji przewodniczącego rady powiatu.

Grzegorz P. Kubalski, redaktor

2 Organizacja pracy rady, czyli przewodniczący potrzebny nie tylko od święta

Bartłomiej Zydel

2.1. Wstęp

Podstawowe zadania – wszak nie jedyne – przewodniczącego rady powiatu wskazuje art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z tym przepisem zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Po przeczytaniu tego zdania nasuwa się wniosek, że przewodniczący – mówiąc kolokwialnie – niewiele może. Jednak to nieprawda. I to co najmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze: to, że przepis jest dosyć lapidarny, nie oznacza jeszcze, że nie niesie ze sobą bardzo szerokiego zakresu zadań. Jak się za chwilę czytelnik przekona, na organizowanie pracy rady składa się szereg różnych czynności. Podobnie rzecz ma się z prowadzeniem obrad. Po drugie zaś, rola przewodniczącego rady wydaje się być szczególna ze względu na to, że zarząd powiatu jest wybierany przez radę. Tym samym nieoczywistą – i niewynikającą z ustawy – rolą przewodniczącego „nie tylko od święta” powinno być zapewnienie m.in. należytego przepływu informacji pomiędzy zarządem powiatu a radą.

Można powiedzieć, że organizacja pracy rady to przede wszystkim zwoływanie sesji – i wszystko, co z tym związane. Jak wskazał WSA w Gliwicach „... pojęcie >>zwołania sesji<< [...] należy rozumieć jako należyte i wyczerpujące działania mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i programie sesji.”¹ Należyte i wyczerpujące działania, których mimo najszczerzej chęci sam przewodniczący nie byłby w stanie przeprowadzić. Stąd też tak ważna jest rola komórki organizacyjnej odpowiadającej za obsługę rady powiatu (określanej zwyczajowo jako biuro rady). Warto w tym kontekście już teraz przywołać omówiony w dalszej części przepis art. 19a ustawy o samorządzie powiatowym, w świetle którego przewodniczący rady powiatu w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady powiatu, komisji i radnych. Ponadto w tym przypadku przewodniczący rady powiatu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa powyżej.

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 lipca 2014, IV SA/Gl 566/13.

Ustawodawca podzielił sesje podstawowo – choć nie wprost – w sposób następujący:

1. Sesje zwykłe
2. Sesje nadzwyczajne

Ponadto poprzez rozmaite postanowienia wyróżnił pewne sesje „szczególne”, takie jak pierwsza sesja, sesja budżetowa, sesja absolutoryjna.

2.2. Zwoływanie zwykłej sesji, czyli wcale nie taka bułka z masłem

Laik mógłby powiedzieć: zwołanie sesji, co to za problem? Samo w sobie zwołanie nie jest proste – już nie mówiąc o takim zwołaniu, które zapewni sprawny jej przebieg. Warto przy tym pamiętać, że sesja to pojęcie szersze od posiedzenia. Tym samym jedna sesja może mieć kilka posiedzeń. Warto tę kwestię, mianowicie szanse na zrealizowanie porządku obrad, rozważyć zawczasu. Poza analizą potrzebne są odpowiednie regulacje statutowe związane z tym zagadnieniem – gdyż ustawa milczy na ten temat, a organy władzy publicznej nawet działając w sferze wewnętrznej nie mogą podejmować kroków bez jakiegokolwiek podstawy prawnej.

To nie koniec odwołań do statutu – a wręcz ich początek. Albowiem ustawodawca milczy na temat minimalnej zawartości porządku obrad oraz sposobu zawiadomiania radnych. Równocześnie według art. 2 ust. 4 ustawy powiatowej, o ustroju powiatu stanowi jego statut. Pojawia się tutaj pytanie: czy musimy ograniczać się wpisując konkretne rozwiązania do statutu? Nie ma innej możliwości – art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym wyraźnie wskazuje na to, że statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powołanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych. Mówiąc wprost: nie ma ucieczki.

Skoro mamy świadomość co do tego, czego nie wiemy w świetle ustawy w odniesieniu do zwołania zwykłej sesji, to czas wskazać na to, czego możemy się dowiedzieć z ustawy powiatowej... Teraz przede wszystkim w świetle jej art. 15 ust. 1 rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał; do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Jak sformułować konkretne postanowienia statutu? Odpowiedź jest oczywista i równocześnie trudna do zrealizowania w praktyce: na zasadzie złotego środka. Z jednej strony nie można doprowadzić do sytuacji, w której radny w świetle postanowień statutu nie będzie miał wiedzy co do tego, w jaki sposób i w jakim terminie zostanie powiadomiony o sesji. Z drugiej strony przewodniczący – z racji swej pozycji ustrojowej – musi mieć zachowaną pewną swobodę działania.

Skutek niewłaściwego postępowania w tym zakresie to nie tylko niezadowolenie radnego. To przede wszystkim bardzo istotne konsekwencje prawne. Wadliwe zawiadomienie radnego będzie istotnym naruszeniem prawa – a co za tym idzie będzie stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności uchwał zapadłych na takiej

sesji. Jak stwierdził rozwijając ten wątek w jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny: „Nie każde naruszenie procedury podjęcia uchwały, w tym zasad zwołania sesji rady, może być automatycznie kwalifikowane jako istotne. Ustalony jednak w tej sprawie stan faktyczny wskazuje na podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem prawa. Radny poprzez niezawiadomienie go o sesji rady, został pozbawiony podstawowego uprawnienia, jakie mu z racji pełnienia tej funkcji przysługiwało, to jest prawa do udziału w działalności uchwałodawczej organu stanowiącego gminy, którego był członkiem. Niezawiadomienie radnego o terminie sesji stanowiło naruszenie podstawowej zasady zwoływania sesji rady, przewidzianej w art. 20 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym [...]; tego rodzaju naruszenie procedury zwoływania sesji rady, godzące w podstawowe prawo radnego do uczestnictwa w posiedzeniach rady, należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Niezawiadomienie radnego o terminie i miejscu sesji doprowadziło do naruszenia prawa tego radnego do udziału w obradach organu stanowiącego i głosowania nad uchwałą”².

2.3. Sposób zawiadomienia

Sposób zawiadomienia musi przede wszystkim gwarantować to, co zostało zasygnalizowane powyżej – możliwość wzięcia udziału. Jednak konkretne postanowienia są zdeterminowane przez to, jaka praktyka jest przyjęta w danej jednostce, jakie są tradycje, przyzwyczajenia. W związku z tym poniżej zamieszczamy postanowienia losowo wybranych statutów, regulujące omawianą kwestię. Nie proponujemy mechanicznego przenoszenia rozwiązań z poszczególnych statutów – chodzi bardziej o porównanie rozwiązań i ewentualną inspirację.

Jeden z najnowszych statutów to Statut Powiatu Cieszyńskiego³, uchwalony w kwietniu 2019 roku. W § 30-32 uregulowano w nim interesujące nas kwestie:

§ 30.

1. Rada działa zgodnie z planem pracy uchwalanym do trzech miesięcy od rozpoczęcia kadencji, a w kolejnych latach do 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczy plan. Projekt planu pracy Rady przygotowuje Przewodniczący. W razie potrzeby, Rada może dokonywać zmian i uzupełnień w planie pracy.
2. Sesjami zwyczajnymi są sesje przewidziane w planie pracy Rady.

§ 31.

1. O sesji zwyczajnej zawiadamia się wszystkich radnych co najmniej 7 dni przed terminem, doręczając za pośrednictwem elektronicznego systemu do obsługi sesji zawiadomienie, które powinno zawierać:

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2017 r., II GSK 2998/17.

³ Uchwała Nr VII/45/19 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Cieszyńskiego, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2019 roku, poz. 3594.

- 1) miejsce, datę i godzinę rozpoczęcia sesji,
 - 2) porządek obrad,
 - 3) projekty uchwał wraz z uzasadnieniami,
 - 4) niezbędne materiały związane z tematem sesji.
2. Porządek obrad ustala Przewodniczący Rady w porozumieniu z Zarządem.
 3. O sesji zwołanej w trybie nadzwyczajnym zawiadamia się radnych co najmniej 3 dni przed terminem. Przepisy ust. 1 stosuje się odpowiednio.
 4. Starosta jest obowiązany udzielić wszelkiej pomocy w przygotowaniu i obsłudze sesji Rady.

§ 32.

Przewodniczący Rady podaje do publicznej wiadomości termin, miejsce i porządek obrad sesji zwyczajnych, zawiadamiając gminy powiatu cieszyńskiego oraz umieszczając informację o jej zwołaniu co najmniej na 7 dni przed terminem, na tablicy ogłoszeń w Starostwie Powiatowym i w BIP. O sesjach nadzwyczajnych zawiadamia się co najmniej 3 dni przed terminem.

Statut Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego⁴ określa w § 11 kwestię zawiadomienia w sposób następujący:

1. Rada Powiatu wybiera ze swojego grona Przewodniczącego i dwóch Wiceprzewodniczących.
2. Przewodniczący organizuje pracę Rady Powiatu oraz prowadzi obrady Rady. W przypadku nieobecności Przewodniczącego Rady jego zadania wykonuje wskazany przez Przewodniczącego Wiceprzewodniczący.
3. Przygotowanie sesji obejmuje:
 - 1) ustalenie porządku obrad;
 - 2) ustalenie czasu i miejsca obrad;
 - 3) zapewnienie wysłania Radnym porządku obrad i projektów uchwał.
4. Z zastrzeżeniem ust. 5 i 6 zawiadomienie o terminie, miejscu i porządku obrad wraz z projektem uchwał sesji Rady wysyła się radnym najpóźniej na 7 dni przed terminem sesji.
5. Zawiadomienia wraz z materiałami dotyczącymi sesji Rady poświęconej uchwaleniu budżetu, rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu oraz raportu o stanie powiatu przesyła się najpóźniej na 14 dni przed terminem sesji.
6. Zawiadomienie o terminie, miejscu i porządku obrad sesji Rady, wskazanej w § 8 ust. 2 (sesje zwoływane i przygotowywane przez przewodniczącego rady – BZ), wysyła się najpóźniej na 2 dni przed terminem sesji.

⁴ Uchwała Nr XLVI/387/2018 Rady Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego, Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego z 2018 r., poz. 2668.

7. W razie niedotrzymania terminów, o których mowa w pkt 4, 5 i 6 niniejszego paragrafu, Rada może podjąć decyzję o odroczeniu sesji. Wniosek w tej sprawie może być zgłoszony tylko na początku obrad.
8. Zawiadomienie i materiały na sesję radni otrzymują drogą elektroniczną.

Ponadto w świetle § 10 owego Statutu:

1. Obrady Rady są jawne.
2. Przewodniczący Rady podaje do publicznej wiadomości informacje o terminie, miejscu i przedmiocie obrad najpóźniej na 3 dni przed sesją.
3. Porządek obrad sesji i komisji rady umieszcza się na stronie BIP oraz stronie internetowej Starostwa.
4. Publiczność oraz prasa, radio i telewizja mają prawo przebywać tylko w miejscu do tego przeznaczonym.

Natomiast Statut Powiatu Lęborskiego⁵ zawiera poniższe rozwiązania:

§ 14.

1. Przewodniczący Rady Powiatu przygotowuje i zwołuje sesje Rady Powiatu.
2. O terminie sesji zawiadamia się radnych na piśmie lub, gdy radny wyrazi na to pisemną zgodę pocztą elektroniczną, co najmniej na 7 dni przed terminem rozpoczęcia obrad, wskazując miejsce obrad, dzień i godzinę rozpoczęcia sesji oraz porządek obrad. Do zawiadomienia załącza się projekty uchwał i inne niezbędne materiały.
3. Zawiadomienie i materiały na sesję dotyczącą uchwalenia budżetu powiatu oraz rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu, doręcza się radnym co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem sesji, na której będą przedmiotem obrad.
4. Terminów określonych w ust. 2 i 3 nie zachowuje się w przypadku zwoływania uroczystych i nadzwyczajnych sesji Rady.

§ 17.

1. Sesje Rady Powiatu są jawne, chyba że przepisy stanowią inaczej.
2. Zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie sesji Rady Powiatu powinno zostać podane do publicznej wiadomości poprzez oficjalną stronę internetową Powiatu i tablicę ogłoszeń w siedzibie Starostwa.
[...].

⁵ Uchwała Nr XXII/277/2018 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 7 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Lęborskiego, Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2018 r., poz. 4163.

Jakie najważniejsze wnioski płyną z wyżej wskazanych, przykładowych postanowień statutowych? Można wskazać na kilka kluczowych elementów dla zwoływania posiedzeń:

- I. Nie można naruszać niczych uprawnień. Priorytetowo należy traktować przekazanie informacji radnym.
- II. Termin 7 dni przed planowaną sesją jest terminem powszechnie przyjętym. Niemniej nie jest to termin jakkolwiek usankcjonowany przepisami prawa. Wydaje się jednak, że ze względu na konieczność zapewnienia możliwości właściwego sprawowania mandatu, określenie krótszego terminu mogłoby być niewłaściwym rozwiązaniem. Ponadto znane są takie postanowienia statutu, wedle których zawiadomienie ma nastąpić z większym wyprzedzeniem – w odniesieniu do sesji budżetowej. Trzeba zwrócić także uwagę na sposób redakcji postanowień – „zawiadamia”, a nie „jest zawiadomiony”. Innymi słowy: z siedmiodniowym wyprzedzeniem należy podjąć działania dotyczące zawiadomienia – sama informacja do radnego może dotrzeć później (np. z winy samego radnego).
- III. Forma zawiadomienia radnego jest bardzo różna: pisemna, elektroniczna za zgodą radnego, elektroniczna. Stosowana forma wynika przede wszystkim z regulacji statutowej, a w przypadku gdy regulacja ta nie jest wyczerpująca – również z utartego zwyczaju. Warto zauważyć, że orzecznictwo sądowe dopuściło również formę, w której radnym przekazywana jest w dowolnej formie sama informacja o zwołaniu sesji, a materiały są do odebrania w biurze rady. Wskazał to WSA w Gliwicach: „Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady oraz sporządzonej przez kierownika biura Rady oraz pracownika Starostwa notatki służbowej wynika, że w dniu [...] rozpoczęto czynności związane z telefonicznym powiadamianiem radnych o terminie i miejscu zwołania sesji. [...] W tym samym dniu, do osób z którymi nie powiodła się próba telefonicznego połączenia, zawiadomienia były doręczane w miejscach zamieszkania, bądź w miejscach pracy. Czynność doręczenia podjęto także w stosunku do skarżącego w miejscu jego zamieszkania, jednakże okazała się ona bezskuteczna. Wobec tego do skarżącego (oraz 3 innych radnych) wysłano wiadomość tekstową SMS o zwołaniu sesji, co potwierdza przedstawiony na wezwanie Sądu wykaz połączeń, w tym SMS, z dnia (...) wraz z dokumentami, w których podane zostały numery telefonów komórkowych radnych, w tym numer telefonu radnego J.G., na które SMS-y były wysyłane oraz oświadczenie kierownika biura Rady o treści tej wiadomości. Zawiadomienie zostało zatem przesłane w sposób, który umożliwił powzięcie wiadomości o jego treści. Poza tym w dniu (...) pozostawiono w skrzynce pocztowej zawiadomienie o sesji zwołanej na dzień (...). Powyższe wskazuje, że dopełniono wszelkich czynności powiadamienia skarżącego o sesji. Wprawdzie brak jest pisemnego potwierdzenia otrzymania zawiadomienia, to jednak okoliczności pozwalały uznać, że radny powziął wiadomość o zwołaniu sesji.”⁶.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 lipca 2014, IV SA/Gl 566/13.

IV. Jeden z trzech statutów zakłada przyjęcie planu pracy. Jest to rozwiązanie interesujące szczególnie z perspektywy takich organów stanowiących, w których radni ze względu na szereg innych obowiązków mają, mówiąc wprost, napięty kalendarz.

Konkludując trzeba jasno stwierdzić – aby uniknąć wątpliwości co do sposobu zwołania sesji należy czynić to w sposób zgodny z ustawą i statutem, działając z pełnym zaangażowaniem. Aktywne działania przewodniczącego oraz Biura Rady związane z próbą skutecznego zawiadomienia powinny uniemożliwić podważenie ważności obrad organu.

2.4. Porządek obrad wraz z projektami uchwał

Jak wskazuje ustawa, do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał – wymóg ten jest sformułowany w sposób bezwzględny: „dołącza”, a nie „powinno się dołączyć”. Statuty – co widać było przy przykładach dotyczących samego sposobu zawiadamiania – często dodają do tego sformułowania „inne niezbędne materiały”.

Jeśli idzie o przygotowywanie projektów uchwał, to ustawodawca nie ma tutaj wątpliwości – jest to zadanie zarządu powiatu (art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy powiatowej), choć oczywiście nie wyklucza to inicjatywy uchwałodawczej innych podmiotów.

Co w sytuacji, gdy projekt uchwały nie zostanie dołączony? Wszak jak już wiemy, wymóg ten jest bezwzględny. O skutkach naruszenia tego wymogu wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku: „W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że obowiązek dostarczenia radnym projektu uchwały przed sesją, na której ma być przedmiotem głosowania, zapewnia wszystkim radnym możliwość merytorycznego przygotowania się do zajęcia stanowiska w sprawie. Jest to istotna wartość porządku prawnego, wyraźnie gwarantowana przez prawo przedmiotowe. Przegłosowanie na sesji rady uchwały, która ani nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym ustawą, ani wprowadzona do porządku obrad, traktowane jest jako wada prawna, która skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (*vide*: wyrok WSA w Gliwicach z 30 stycznia 2007 r., IV SA/Gl 838/06, wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r., III SA/Kr 783/07, Lex nr 340503). Już samo, zatem, uchybienie obowiązkowi dołączenia do zawiadomienia o sesji rady projektów uchwał jest traktowane jako istotne naruszenie prawa.”⁷.

Literalnie rzecz biorąc przewodniczący rady ma pełną swobodę ustalania porządku obrad. W praktyce jest ona mocno ograniczona. Zauważyć należy, że co do zasady przewodniczący i starosta o ile nawet nie pochodzą z tego samego ugrupowania, to reprezentują rządzącą koalicję. Wnioski zarządu powiatu o wprowadzenie do porządku obrad danego projektu uchwały są zatem rozpatrywane pozytywnie.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 24 listopada 2015, II SA/Bk 366/15.

Nawet gdyby tak nie było to zgodnie z art. 15 ust. 9 ustawy o samorządzie powiatowym przewodniczący rady jest obowiązany wprowadzić na wniosek starosty do porządku obrad najbliższej sesji każdy projekt uchwały – o ile wnioskodawcą jest zarząd powiatu, a projekt wpłynął co najmniej na 7 dni przed terminem sesji. Są również dalsze ograniczenia swobody działania przewodniczącego. Po pierwsze wyjątki od tej reguły stanowią projekty czy sprawy, które należy rozpatrzyć w określonym terminie. Przykładem może być art. 42a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady powiatu na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

Kolejne przykłady dotyczą terminu na rozpatrzenie określonej sprawy. W takich przypadkach rada musi działać szybko – z tego względu, że z upływem wyznaczonego radzie powiatu czasu następują wskazane w przepisach skutki prawne. Przykładowo w świetle art. 67a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu może, w formie uchwały, wnieść sprzeciw w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku powiatowego lub powiatowo-gminnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej uchwały. Istotniejszą regulację zawiera art. 85 ustawy powiatowej. Według tego przepisu rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące powiatu podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia – przy czym do złożenia skargi uprawniony jest powiat lub związek powiatów, którego interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone, a podstawą do wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Istnieje pewne rozwiązanie awaryjne: mianowicie wniesienie skargi w terminie 30 dni od dnia doręczenia – i przesłanie uchwały w odpowiedzi na wezwanie sądu do uzupełnienia braków formalnych. Jak przesądziły sądy administracyjne, brak uchwały nie będzie stanowił podstawy do odrzucenia skargi.⁸ Takie rozwiązanie pozwala na zyskanie kilku – kilkunastu dni. Wiąże się jednak z ryzykiem tego, że linia orzecznicza się zmieni, gdyż sprawa ta nie jest przesądzona w przepisach. Słowem: jeśli można, lepiej uchwałę przestać razem ze skargą.

Rola przewodniczącego organu stanowiącego została dostrzeżona także w omawianym kontekście na gruncie ustawy o referendum lokalnym – w odniesieniu do referendów w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego. W świetle art. 15 tej ustawy starosta po otrzymaniu pisemnego wniosku od inicjatora referendum przekazuje go niezwłocznie przewodniczącemu rady. Rada musi powołać ze swego składu komisję do sprawdzenia tego, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy. Po weryfikacji komisja wydaje opinię i przekazuje ją wraz z wnioskiem do rozpatrzenia radzie. Trzeba działać szybko – uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwała o odrzuceniu wniosku mieszkańców musi zostać podjęta w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku staroście. Jest to termin instrukcyjny – warto jednak dochować temu

⁸ B. Dolnicki, Komentarz do art. 85 [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, wyd. II, red. B. Dolnicki, LEX.

terminowi z uwagi np. na społeczne zainteresowanie. Tym samym jest to przykład szczególnej kwestii, którą przewodniczący musi uwzględnić nie tylko przy projektowaniu porządku obrad – ale szerzej, przy planowaniu pracy całej rady.

Po drugie istnieją pewne generalne, ustawowe uprawnienia określonych podmiotów ograniczające omawianą swobodę przewodniczącego. W świetle art. 15 ust. 9 ustawy powiatowej, na wniosek starosty przewodniczący rady powiatu jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady powiatu projekt uchwały, jeżeli wnioskodawcą jest zarząd powiatu, a projekt wpłynął do rady powiatu co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. Natomiast art. 15 ust. 11 zawiera następujące ograniczenie: na wniosek klubu radnych przewodniczący rady powiatu jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady powiatu projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady powiatu co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady powiatu. Jak widać uprawnienie klubu radnych jest dużo węższe, o czym warto pamiętać.

Zgodnie z wcześniej przyjętym sposobem prezentowania określonych rozwiązań, ponownie warto odwołać się do trzech rozwiązań statutowych w tym zakresie. I tak Statut Powiatu Wałbrzyskiego⁹ przewiduje w § 15 ust. 7, że:

7. Porządek obrad Sesji zwyczajnej powinien obejmować w szczególności:
 - 1) przyjęcie protokołu z poprzedniej sesji;
 - 2) sprawozdanie Starosty z wykonania uchwał Rady i działalności Zarządu pomiędzy Sesjami;
 - 3) rozpatrzenie projektów uchwał oraz podjęcie uchwał;
 - 4) [pominięto ze względu na zmianę stanu prawnego];
 - 5) wnioski i oświadczenia Radnych.

Według § 13 ust. 6 Statutu Powiatu Wąteckiego¹⁰:

6. Porządek obrad każdej sesji powinien obejmować w szczególności:
 - 1) przyjęcie protokołu poprzedniej sesji,
 - 2) sprawozdanie z wykonania uchwał Rady Powiatu,
 - 3) rozpatrzenie projektów uchwał oraz podjęcie uchwał,
 - 4) [pominięto ze względu na zmianę stanu prawnego],
 - 5) oświadczenia radnych,
 - 6) informacje o pracy Zarządu,
 - 7) informacje o pracy Rady,
 - 8) informacje w sprawie złożonych interpelacji i zapytań.

⁹ Uchwała Nr IV/3/15 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Wałbrzyskiego, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2015 r., poz. 388 ze zm.

¹⁰ Uchwała Nr XXXIX/230/2018 Rady Powiatu w Wątczu z dnia 12 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Wąteckiego, Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2018 r., poz. 4626 ze zm.

Natomiast Statut Powiatu Olsztyńskiego¹¹ zakłada w § 10 ust. 4, że

4. Porządek obrad każdej sesji powinien obejmować w szczególności:
 - 1) sprawozdanie Starosty z działalności Zarządu Powiatu pomiędzy sesjami,
 - 2) rozpatrzenie projektów uchwał oraz podjęcie uchwał,
 - 3) [pominięto ze względu na zmianę stanu prawnego],
 - 4) wnioski i oświadczenia radnych,
 - 5) informację Przewodniczącego Rady Powiatu w sprawie zatwierdzenia protokołu poprzedniej sesji.

Jakie wnioski wynikają z analizy powyższych postanowień pochodzących z losowo wybranych statutów? Po pierwsze katalog jest sformułowany w sposób otwarty („w szczególności”), co pozwala przewodniczącemu na w miarę swobodne kształtowanie porządku obrad. Pamiętać jednak należy w tym kontekście o kwestii kompetencji do podjęcia danego rozstrzygnięcia przez radę. Tym samym dyskutować oczywiście można o wszystkim, niemniej do podjęcia uchwały jest potrzebna konkretna kompetencja określona przepisem prawa. Katalog kompetencji rady wskazany jest w art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym. W przeciwieństwie do ustawy o samorządzie gminnym nie zawiera on jednak postanowienia z art. 18 ust. 1 tej regulacji, według którego do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W przypadku powiatu problematyka domniemania kompetencji jest kwestią znacznie bardziej skomplikowaną.

Dodać trzeba, iż kompetencje rady powiatu rozsiane są również po różnych ustawach tzw. prawa materialnego. Wiąże się z tym pewien problem, który warto w tym miejscu zasygnalizować. Mianowicie organy nadzoru (w szczególności) oraz sądy administracyjne rozumieją owe kompetencje dosyć wąsko – trzeba mieć to na uwadze przy podejmowaniu danego rozstrzygnięcia.

Po drugie, istnieje pewien zakres spraw podstawowych, które są uregulowane w każdym statucie – np. rozpatrzenie protokołu z poprzedniej sesji czy sprawozdanie starosty. Do momentu wejścia w życie szczegółowych uregulowań ustawowych dotyczących interpelacji i zapytań do wskazanego „zakresu spraw podstawowych” zaliczano również postanowienia dotyczące właśnie interpelacji i zapytań.

Wreszcie po trzecie, wskazać można odmienności, czyli punkty takie jak „informacje o pracy Rady” czy „informacje w sprawie złożonych interpelacji i zapytań.”

Ponadto dla sformułowania konkretnych postanowień statutu dotyczących treści porządku obrad bardzo istotny może być opublikowany kilka lat temu na łamach „Wspólnoty”, lecz wciąż zachowujący aktualność – z wyjątkiem części dotyczącej interpelacji i zapytań – zasadniczy schemat budowy porządku obrad:

¹¹ Uchwała Nr XVI/163/2016 Rady Powiatu w Olsztynie z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Olsztyńskiego, Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2016 r., poz. 3806 ze zm.

- I. Organizacyjny – obejmuje otwarcie posiedzenia, powitanie przybyłych gości i radnych, potwierdzenie kworum, przyjęcie protokołu z poprzedniego posiedzenia, ewentualne zmiany w porządku obrad. Niektórych statuty nakazują wprowadzić na początku sesji wybór sekretarza, wybór komisji wnioskowej (bywają w tej części sesji i takie punkty, jak wybór osoby lub komisji do zweryfikowania protokołu, usprawiedliwienia radnych nieobecnych na poprzedniej sesji).
- II. Informacyjno-sprawozdawczy – informacja z działalności wójta (zarządu powiatu) w okresie międzysesyjnym, informacja przewodniczącego rady z działalności w okresie międzysesyjnym, informacja na temat wykonania uchwał, sprawozdania z działalności np. zrzeszeń, stowarzyszeń i związków komunalnych, których członkiem jest gmina, sprawozdania na temat porządku publicznego, sportu, kultury, oświaty, bezpieczeństwa itp.

Uwaga: Wszystkie wystąpienia „oficjeli”, np. ministra, wojewody, marszałka sejmiku, posła, senatora itp. realizujemy na początku tego bloku.

- III. Merytoryczny (dyskusyjno-decyzyjny) – przedstawianie projektów i ich uzasadnienie, opinie komisji, ewentualnie niezależne ekspertyzy, dyskusja, głosowanie częściowe, podejmowanie uchwał, rezolucji.
- IV. Wolne wnioski, komunikaty – tu odpowiada się na pytania zadane w bloku III, ewentualnie dopuszcza się do głosu publiczność.
- V. Zakończenie.

Źródło: H. Gajoch, Przygotowanie sesji i porządku obrad, www.wspolnota.org.pl/

Podsumowując tę część rozważań podkreślić trzeba, że ostateczny kształt porządku obrad będzie zależał od tego, jakie projekty będą procedowane. W zakresie tego, w jakiej kolejności są one umieszczane w porządku obrad przyjmowane są różne techniki. Wydaje się jednak, że projekty najmniej kontrowersyjne powinny się umieszczać na początku porządku obrad – tak, aby osoby nimi zainteresowane nie musiały oczekiwać przez wiele godzin poświęconych na punkty wymagające dłuższego omówienia. Pamiętać trzeba także o mechanizmach pozwalających na zmianę porządku obrad już w trakcie sesji.

2.5. Zwoływanie sesji nadzwyczajnych

Zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym, na wniosek zarządu lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady powiatu przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi jak dla sesji zwykłej, czyli zawierać porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Co powyższy przepis oznacza w praktyce? W pierwszej kolejności to, że może zaistnieć konieczność zwoływania sesji nawet co kilka dni. Idąc dalej, przewodniczący nie ma tutaj żadnego pola manewru – ustawodawca użył słowa „zwołuje”, co oznacza, że wniosek automatycznie prowadzi do rozpoczęcia czynności zmierzających do przeprowadzenia obrad.

Pojawia się w tym kontekście pewien problem. Może się okazać, że statut przewiduje generalny wymóg zawiadomienia radnych o sesji na 7 dni przed jej planowanym terminem, nie rozważając wątku sesji nadzwyczajnych – a przecież sesja taka ma odbyć się w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Co w takiej sytuacji? Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie nie miał wątpliwości. „Sąd nie podziela argumentów skarżącej, że zawiadomienie o sesji powinno nastąpić nie później niż na 7 dni przed jej planowanym terminem. Jest to pogląd nietrafny zwłaszcza wobec treści art. 15 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym, który wskazuje, że sesja zwoływana na wniosek ustawowego składu rady powinna być zwołana nie później niż na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Obowiązujące przepisy nie nakładają zatem wymogu poprzedzenia zwołania sesji co najmniej 7-dniowym okresem, niemniej jednak zwołanie sesji musi nastąpić tak, aby nie było wątpliwości co do tego, czy wszyscy radni zostali zawiadomieni o terminie jej przeprowadzenia.”¹².

Przywołany wyrok przynosi odpowiedź na jeszcze jedno pytanie – na ile konieczne jest to, aby sesja odbyła się w ciągu siedmiu dni od dnia złożenia wniosku? „7-dniowy termin na zwołanie sesji przewidziany w art. 15 ust. 7 jest wprawdzie tylko przepisem instrukcyjnym, bowiem ustawa nie przewiduje żadnych skutków prawnych w przypadku zwołania tej sesji w terminie późniejszym. Ustawodawca przewiduje jednak sankcje w przypadku, gdy na skutek naruszania przez przewodniczącego rady jego ustawowych obowiązków organy powiatu nie realizują należycie swoich zadań. W art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym przewidziano mianowicie, że w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy powiatu, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy powiatu i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu przez radę kolejnej kadencji.”¹³. Aby jednak nastąpiło uruchomienie procedury przywołanej przez Sąd, naruszenia te musiałyby się powtarzać, być bardzo jaskrawe. Bardziej należy tutaj wskazać na skutki praktyczne – jeśli zarząd czy 1/4 radnych są popierani przez większość członków rady powiatu, to niezwołanie sesji może skończyć się... odwołaniem przewodniczącego.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 października 2008, III SA/Kr 998/07.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 października 2008, III SA/Kr 998/07.

2.6. Inne zadania przewodniczącego związane z organizowaniem pracy rady

Można powiedzieć, że powyżej zostały zaprezentowane te najbardziej oczywiste zadania przewodniczącego rady powiatu. Nie są to jednak zadania jedyne. Sama ustawa o samorządzie powiatowym przynosi kilka dodatkowych obowiązków, wpiętych się w „organizowanie pracy rady”. Albowiem czasownik „organizować” według prof. Witolda Doroszewskiego oznacza m.in. „podporządkowywać normom, wprowadzać ład”¹⁴.

Pierwszym tego typu zadaniem jest zapewnienie przekazywania interpelacji i zapytań. W świetle art. 21 ust. 12 interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie staroście. Starosta, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Natomiast ust. 13 tego artykułu stanowi o tym, że treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej powiatu, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Co powyższe oznacza dla przewodniczącego? Mianowicie to, że rola przewodniczącego ogranicza się do pośrednictwa pomiędzy radnym a starostą – i to tylko na etapie złożenia interpelacji lub zapytania.

Kolejne zadanie wyłania się z art. 43 ust. 2 ustawy powiatowej, wedle którego „Akty prawa miejscowego podpisuje niezwłocznie po ich uchwaleniu przewodniczący rady powiatu i kieruje do publikacji.”. Jak rozumieć to zadanie? Podstawowa kwestia jest następująca: przepis dotyczy tylko i wyłącznie aktów prawa miejscowego... czyli? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Ustawodawca czasem przesądza o tym, czy dana uchwała jest aktem prawa miejscowego (np. uchwała w sprawie przyjęcia statutu). Nie tworzy jednak przy tym żadnego zamkniętego katalogu aktów prawa miejscowego. W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że o akcie prawa miejscowego można mówić wtedy, gdy w uchwale zawarty jest choćby jeden przepis mający charakter abstrakcyjny i generalny, tj. przepis jest skierowany do ogólnej grupy adresatów i dotyczy różnych (a nie konkretnej) sytuacji. Brak podpisu uczyni taką uchwałę nieważną. Co w sytuacji, gdy mówimy o uchwale niebędącej aktem prawa miejscowego? Wydaje się, że po przekazaniu jej przez starostę do wojewody ten drugi może jedynie podjąć wątpliwości co do jej prawdziwości, choć i to jest mało prawdopodobne. Warto jednak zaznaczyć, że podpisywanie wszystkich uchwał jest czynnością wynikającą z tradycji – zazwyczaj przewodniczący jakiegokolwiek ciała kolegialnego podpisywał jego rozstrzygnięcia. Niezależnie od powyższych rozważań, czynności opisane w przywołanym przepisie należy wykonać niezwłocznie, czyli możliwie jak najszybciej.

¹⁴ <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/organizowac;5467285.html>

Ciekawe ewentualne zadanie przewodniczącego zostało skonstruowane przez uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 3/12. Choć uchwała zapadła na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, to znajduje zastosowanie także w przypadku powiatu. Jak wiadomo, przed sądem powiat reprezentuje starosta, co wynika z art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Jednak co w sytuacji, w której istnieje konflikt pomiędzy starostą a radą?

Jak stwierdził w przywołanej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny „W postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.”. Wtedy to „Uznanie organów, których działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, za strony postępowania na gruncie procedury sądownoadministracyjnej, mającej swoiste cechy odróżniające ją od procedury cywilnej i wynikające z odmienności przedmiotu i zakresu kontroli sądów administracyjnych, pozwala w szczególnych, zwłaszcza konfliktowych sytuacjach na uznanie ważności konkretnego postępowania sądowego, w którym jako strona występuje rada gminy, reprezentowana przez przewodniczącego.”. Tym samym w sytuacji wyjątkowej może się okazać, że przed przewodniczącym stoi zadanie wykraczające poza organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad.

Podsumowując rola przewodniczącego w ramach organizacji pracy rady powiatu zależy w dużej mierze od postanowień statutu – lecz nie tylko. Ponadto przewodniczący nie jest przecież bez wpływu na owe postanowienia. Ważne, aby zastanowić się nad tym, jakie rozwiązania uważa się za najlepsze – np. w zakresie sposobu zawiadamiania radnych (pisemnie, elektronicznie) czy minimalnego zakresu porządku obrad. Wtedy wykonywanie swoich obowiązków będzie na pewno dużo łatwiejsze, pozwoli także na uniknięcie ewentualnych zarzutów ze strony zarządu czy radnych o zbyt uznaniowe działanie – powołanie się na konkretne postanowienie statutu może zakończyć dyskusję nad wysuwanymi zastrzeżeniami.

3 | Sprawnie przeprowadzona sesja, czyli co może przewodniczący w trakcie obrad

Rafał Rudka

Rola, jaką ustawodawca przypisał przewodniczącemu rady powiatu, ogranicza się do organizowania jej pracy oraz przewodniczenia obradom. Nawet tak zakreślony zakres zadań daje szansę na to, aby wpisać się w historię danej rady. Oczywiście w dużej mierze zależy to od tego, jaki obraz pracy rady zdoła stworzyć przewodniczący.

Rola związana ze zorganizowaniem sprawnego zarządzania pracami rady wcale nie jest łatwa. Ułożenie sobie odpowiednio poprawnych relacji ze starostą i zarządem powiatu oraz z radnymi do dopiero część sukcesu. Warto tu jednak od razu wtrącić, że współdziałanie to powinno dążyć do merytorycznej pracy nad wykonywaniem zadań publicznych przypisanych radzie. Duże znaczenie ma jednak także posiadanie wielu społecznych cech wynikających z predyspozycji i posiadanego doświadczenia przez przewodniczącego.

Istotnym dla jej sprawnego przeprowadzenia jest przestrzeganie kilku zasad.

3.1. Czas sesji

Ważnym aspektem wpływającym na odpowiednią dynamikę i jakość prac radnych podczas sesji jest czas na jaki została ona zaplanowana.

Tutaj należy zwrócić uwagę na dwa aspekty:

- 1) to dzień i moment jej rozpoczęcia,
- 2) to ilość punktów do omówienia oraz ich „waga”.

Odnosząc się do pierwszego z punktów warto, aby przewodniczący jeszcze w rozmowach indywidualnych z radnymi oszacował akceptowalny przez większość dzień oraz godzinę pracy rady. Z reguły wystarczy jeśli obrady odbywać się będą raz w miesiącu (np. w ostatni czwartek miesiąca) z wyłączeniem np. miesięcy wakacyjnych. Również określenie godzinowe początku sesji wydaje się być uzasadnione, i pozwala na sprawne procedowanie przez organ stanowiący. Takie założenie i późniejsze konsekwentne trzymanie się tych zasad powinno przynieść pozytywne skutki. Przy planowaniu dnia odbywania się sesji warto wziąć pod uwagę terminy sesji miast i gmin z danego terenu. Ma to wpływ np. na fakt obecności mediów na sesji (duplikujące się terminy ograniczają tę możliwość co nie jest wskazane z punktu widzenia przekazu o pracach rady płynącego do mieszkańców), lub na obecność

niektórych z radnych, którzy mogą być np. kierownikami jednostek podległych innej jednostki samorządu terytorialnego, a przez to mieć ograniczone możliwości udziału w sesjach. Tego typu przypadków może być więcej. Zatem dobre rozpoznanie sytuacji przez przewodniczącego gwarantuje dobre określenie terminów – komfortowych dla większości radnych. Warto jednak wspomnieć, że jeżeli obrady wykraczają poza ustalony czas, to dalsze prowadzenie obrad powinno zostać poddane głosowaniu rady, i taki wniosek powinien być traktowany jako wniosek formalny.

Druga sprawa to fakt ilości spraw kierowanych na sesję. Każde przetadowanie programu nie służy dobrze sprawie. Wręcz może prowadzić do tego, że tematy będą albo załatwiane bardzo pobieżnie, albo też przyjmowane uchwały nie będą w sposób wystarczający (satisfakcjonujący dla wszystkich radnych) przedyskutowane. W ekstremalnych sytuacjach program sesji nie zostanie zrealizowany. Jak temu zapobiec? Zwyczajnie. Wykorzystując narzędzia nadane przewodniczącemu przez ustawodawcę, a dotyczące organizowania sesji. To właśnie przewodniczący, widząc niebezpieczeństwo nadmiernego wydłużania się programu, może np. podzielić tematykę na dwie odrębne sesje – o ile przepisy statutu nie stoją temu na przeszkodzie. Warto w tym miejscu dodać, że planując obrady dobrze jest skalkulować czas tak, aby sumarycznie obrady nie trwały dłużej niż 5-6 godzin. A jednocześnie warto przewidzieć co najmniej kilkunastominutową przerwę w obradach (ze względów zdrowotnych i higienicznych).

Warto też wspomnieć, że w bardzo wielu jednostkach samorządu terytorialnego to statuty regulują wprost jaki okres czasu (i 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 zakończenia. Z kolei w kwestii długości średni czas trwania sesji – o ile jest określony w statucie – wynosi do 6 godzin.

3.2. Plan sesji

Planując obrady warto przeanalizować wnoszone punkty pod kątem ewentualnej konieczności oddawania głosu czy to kierownikom wydziałów lub jednostek podległych, czy też mieszkańcom, którzy mogą mieć potrzebę aktywnego udziału w danym punkcie sesji.

Takie sytuacje – aktywnego uczestnictwa mieszkańców – zdarzają się szczególnie w kwestiach trudnych i wprost dotyczących dane osoby. Przykładem może być sesja budżetowa czy tematyka rozpatrywania skarg na samorządowe organy.

3.3. Instrukcje i zasady

Wielu problemów można uniknąć – i dzieje się tak – zapisując możliwości czy to zabierania głosu, czy to czasu na wypowiedź w statutach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. O ile jednak radni – szczególnie wielokadencyjni – z reguły o tym pamiętają, o tyle osoby nowe oraz mieszkańcy takiej wiedzy posiadać nie muszą.

Dlatego też warto na samym początku sesji, czy też w ramach wprowadzania w kolejny, określony punkt, poinformować zgromadzonych o zasadach jakie obowiązują, w tym podając z czego one wynikają. Wygłaszając zasady warto wspomnieć zarówno o formie, momencie oraz czasie, w którym dana osoba będzie mogła zabrać głos. W ten sposób unikamy sytuacji, w której radny czy mieszkaniec – często pod wpływem silnych emocji – nie może skończyć swojej wypowiedzi lub mocno abstrahuje od tematu, który jest procedowany.

Jasno określone zasady zawsze odnoszą pozytywny skutek. Z jednej strony radny czy mieszkaniec otrzymują możliwość zaprezentowania swojego poglądu w imieniu własnym lub jakiejś grupy mieszkańców, a jednocześnie dyscyplinuje to przebieg obrad.

3.4. Materiały na czas

Przewodniczący zobowiązany jest do dostarczenia radnym przed sesją projektów uchwał i innych dokumentów, które mają być przedmiotem głosowania na najbliższej sesji. Wymóg ten jest oczywisty i stanowi warunek dla formalnie poprawnego i sprawnego procedowania. Poprzez sprawność obradowania w tym zakresie należy rozumieć możliwe do przewidzenia *quorum* w trakcie obrad, które jest warunkiem dla podejmowania przez radę skutecznie uchwał. Wymóg ten ma także na celu zapewnienie wszystkim radnym możliwości merytorycznego przygotowania się do zajęcia określonego stanowiska w danej sprawie. Ponadto daje możliwość mniejszości radnych, którzy powiadomieni o treści projektu uchwały której nie akceptują, aby podjęli aktywne starania o pozyskanie poparcia dodatkowej liczby radnych.

Sytuacja ta wpływa także na ważność oraz tempo późniejszego procedowania uchwał i innych dokumentów, już podczas sesji.

W dobie elektroniczacji administracji publicznej optymalnym rozwiązaniem jest przyjęcie przez organ stanowiący zasady wobec wszystkich radnych, że zawiadomienia o sesji, wraz z przygotowanymi materiałami są wysyłane drogą elektroniczną, wraz z np. jednoczesnym wysłaniem SMS informującego o wysłaniu emaila, z prośbą o potwierdzenie drogą elektroniczną otrzymania materiałów. Należy jednak podkreślić, że powinno się dać także radnemu możliwość nie wyrażenia zgody na skuteczne wysłanie powiadomień drogą elektroniczną. Wówczas wobec tych osób zawiadomienie powinno być dokonywane drogą tradycyjną (z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym).

3.5. Dokumenty i akty prawne – dopracowane

Dużą rolę przewodniczącego jest analizowania wprowadzanych na sesję aktów prawnych czy innych dokumentów pod kątem ich komplementarności w zakresie proceduralnym. Co przez to należy rozumieć? Otóż przykładowo: wprowadzenie sprawy, która nie uzyskała opinii poszczególnych komisji, czy innych – istotnych z punktu widzenia pracy – gremiów, jest błędem, który może negatywnie wpływać

na przebieg sesji. W ekstremalnych przypadkach może to także grozić uchynieniem danego aktu prawnego przez nadzór wojewody, czego należy unikać.

Warto dodać, że dodawane na ostatnią chwilę, bez konsultacji z radnymi, projekty aktów prawnych mogą wzbudzać dodatkowe emocje związane z odczuciem wprowadzania spraw „tylnymi drzwiami”. Oczywiście w praktyce trudno jest uniknąć takich sytuacji, ale powinny one ograniczać się do minimum, a jednocześnie przejść określoną wcześniejszą procedurę (np. zostać zaopiniowane przez określoną komisję).

3.6. Przewodniczący zawsze przygotowany i czujny

Rolą przewodniczącego jest unikanie sytuacji, w których nastąpi chaos podczas prowadzenia obrad. Do takich sytuacji może niestety dojść wówczas kiedy nie będzie on dostatecznie przygotowany do sesji. Absolutnym minimum, aby przeprowadzić sprawnie obrady, jest to, aby przewodniczący znał chociażby główne założenia projektów procedowanych uchwał czy innych dokumentów (np. sprawozdań). Bez tej wiedzy trudno bowiem będzie zachować odpowiedni balans pomiędzy istotą sprawy, a wolą politycznego „rozrabiania” radnych. Warto, aby przewodniczący potrafił łączyć rolę prowadzącego obrady z rolą osoby, która potrafi „wejść” w rolę radnych z każdej ze stron (czy to opozycji czy to koalicji). Powinien zachować równowagę w możliwości wyrażania myśli przez obie strony, a jednocześnie nie pozwalać na długotrwałe, a bezcelowe dyskusje. Wszystko to dobrze, aby wynikało z zasad zapisanych w statucie powiatu. Tylko takie rozwiązanie gwarantuje, że podjęta reakcja (w oparciu o określony dokument) będzie miała odpowiednią wagę dyscyplinującą.

Warto tutaj podkreślić, że w przypadku gdy dyskusja staje się bezprzedmiotowym „biciem piany” lub wychodzeniem z tematyką poza punkt porządku obrad przewodniczący zawsze może zdyscyplinować zebranych, czy to zamykając dyskusję i przechodząc do głosowania, czy też – w sytuacjach niewyjaśnionych – ogłaszając krótką przerwę podczas której będzie szansa i na zmniejszenie emocji wśród atakujących, i na przygotowanie się do merytorycznych odpowiedzi przez atakowanych.

3.7. Zdanie przewodniczącego

Płynność prac rady wynika także z faktu w jaki sposób przewodniczący zabiera głos w procedowanych kwestiach. Warto zwracać szczególną uwagę na to, aby wygłaszając swoje zdanie rozgraniczać fakt prezentowania go jako radnego a nie jako przewodniczącego. Ponadto, aby reguły, które dotyczą pozostałych radnych były tożsame dla przewodniczącego (np. czas, czy forma wystąpienia).

Odbiór osób siedzących na sali musi być właściwy. Muszą mieć oni poczucie sprawiedliwości w przekazie i w respektowaniu oraz stosowaniu zasad. Przewodniczący jest pierwszym spośród równych, a nie – jak często jest obserwowane – ważniejszym spośród wszystkich. Zatem dotyczą go tożsame zasady jak każdego innego radnego.

3.8. Sytuacje kryzysowe

W sytuacjach nadzwyczajnych, jak np. „wczorajszy” radny, czy też awanturowujący się mieszkaniec, dużą rolę przewodniczącego jest utrzymanie własnych emocji w odpowiednich ryzach, a jednocześnie opanowanie trudnej sztuki wychodzenia z tego typu opresji. Sytuacje te u każdego powodują napięcie i stres, ale to właśnie od reakcji przewodniczącego – na którego wszyscy zwracają wówczas uwagę – zależy, czy sytuacja będzie tłumiona czy też potoczy się swoim, niekontrolowanych rytmem.

Warto więc zawsze zachować „zimną krew”, racjonalność osądu, a jednocześnie stanowczość. Należy korzystać z praw i możliwości na jakie dana sytuacja pozwala. W kwestiach mniejszego napięcia wystarczy być może krótka przerwa podczas której można zdyscyplinować ustnie określoną osobę. Zdarzają się jednak – chociaż na szczęście już bardzo rzadko – sytuacje, w których uzasadnione będzie podjęcie mocniejszych kroków zaradczych, jak chociażby wezwanie odpowiednich służb. Warto jednak wówczas ogłosić przerwę w obradach na czas zneutralizowania konsekwencji danego incydentu.

Na zakończenie warto wymienić kilka instrumentów o charakterze porządkowym jakie może zastosować przewodniczący. Są to: upomnienie o odbieganiu od przedmiotu dyskusji; przywołanie do rzeczy; ograniczenie możliwości wielokrotnego zabrania głosu w tej samej sprawie przez radnego; odebranie głosu mówiącemu po wcześniejszym zwracaniu uwagi na treści wypowiedzi; przywołanie do porządku; przerwanie wystąpienia mówiącego. Warto dodać, że wszystkie ww. kwestie powinny być uregulowane w statucie danej jednostki. Wzmacnia to pozycję przewodniczącego, który dzięki temu uzyskuje jednoznaczną podstawę prawną do podejmowanych przez siebie działań.

Podsumowując, warto podkreślić, że funkcja przewodniczącego daje z jednej strony ogromną satysfakcję i w pewnym sensie nobilitację społeczną, jednocześnie jednak jest jedną z tych trudnych ról, jaką przychodzi odegrać wybranemu jednemu spośród radnych.

4 Sposób na sprawne obrady

Jarosław Komża

Wydaje się, że przepisy regulujące funkcjonowanie rady powiatu oraz dobrze skonstruowany regulamin jej prac, to warunki wystarczające do zagwarantowania sprawnego przeprowadzenia sesji rady lub posiedzenia komisji. Doświadczenie pokazuje jednak często, że wcale tak nie jest. Dlaczego? Przepisy ustawowe czy wewnętrzne regulacje nie ujmują bowiem istotnego aspektu, często w decydujący sposób wpływającego na sprawność działania grupy osób, czy to nieformalnej, czy formalnej. Aspekt ten zwykle się określać mianem „czynnika ludzkiego”.

4.1. Zebranie udane, czyli jakie?

Jakie są zatem uniwersalne warunki przeprowadzenia zebrania, które można uznać za udane? Aby odpowiedzieć na to pytanie warto wyjść od podstaw, czyli od tego czym powinno się charakteryzować każde sprawne działania ludzkie. Od samego pojęcia sprawności działania. Nauką zajmującą się prawidłami sprawnego działania ludzkiego jest prakseologia. Data ona podstawy nauce o organizacji i zarządzaniu. Polski prekursor tej dyscypliny, prof. Tadeusz Kotarbiński, w swym najbardziej znanym dziele pt.: *Traktat o dobrej robocie*¹⁵ przedstawił kilka miar sprawności. W tym dwie podstawowe, które stały się powszechnie stosowanymi kryteriami oceny sprawności każdego działania. Pierwszym jest skuteczność, czyli stopień osiągnięcia przyjętego wcześniej celu działania. Drugim miernikiem jest efektywność, zwana przez prof. Kotarbińskiego ekonomicznością, czyli relacja poniesionych nakładów do wyników, przyjmująca postać wydajności lub oszczędności.

Nie zagłębiając się w dalsze teoretyczne rozważania, spójrzmy na przykład działania, jakim jest przeprowadzenie obrad (czy to sesji rady, czy to posiedzenia komisji) pod kątem jego sprawności, przez pryzmat tych dwóch podstawowych miar: skuteczności i efektywności. Aby ocenić, czy obrady były skuteczne, tj. czy osiągnęły swój cel, należy najpierw określić, co jest ich celem. Zatem, co jest celem sesji rady powiatu, czy posiedzenia jej komisji? Czy jest nim zrealizowanie porządku? Czy raczej podjęcie przygotowanych przez zarząd powiatu uchwał? A może wykonywanie właściwości rady, określonych w art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym – od stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu, przez stanowienie o kierunkach działania zarządu oraz uchwalanie budżetu, po ustanowienie herbu i flagi powiatu? Co jest środkiem, a co celem? Co z kolei decyduje o efektywności zebrania? Można przyjąć, że chodzi o to, by w założonym czasie zrealizować założony porządek, czyli dokonać rozstrzygnięć w zaplanowanych do omówienia sprawach.

¹⁵ Traktat o dobrej robocie, wyd. I, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, 1955

4.2. Warunki skutecznego i efektywnego zebrania

Z powyższego rozważania zarówno co do skuteczności zebrania, jak i jego efektywności płynie wniosek, iż oba te aspekty mają wspólne elementy. Każde skuteczne i efektywne spotkanie powinno charakteryzować się trzema kluczowymi cechami:

- dobrze zaplanowanym przebiegiem (porządkiem),
- merytorycznym przygotowaniem uczestników,
- sprawnym kierowaniem przebiegiem.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych cech należy zauważyć, że porządek obrad pełni dwie funkcje, ma dwa aspekty: merytoryczny i techniczno-organizacyjny. Z jednej strony jest wiążącą radnych informacją, jakie tematy będą przedmiotem zainteresowania organu stanowiącego na najbliższej sesji. Po zapoznaniu się z porządkiem, radni mogą przygotować się do obrad, zdobyć wiedzę dotyczącą poszczególnych spraw, dokonać koniecznych ich zdaniem analiz, a także zasięgnąć opinii mieszkańców o proponowanych projektach uchwał. Z drugiej strony, dla przewodniczącego rady porządek jest swoistym zobowiązaniem do omówienia poszczególnych spraw oraz scenariuszem przebiegu sesji. Poszczególne punkty porządku wyznaczają kolejne etapy procesu. Zatem zadania dla przewodniczącego można podzielić ze względu na wspomniane dwie funkcje porządku.

Warto zacząć od tego, iż przygotowując porządek przewodniczący powinien brać pod uwagę plan pracy rady oraz plany pracy poszczególnych komisji. Szczególnie te ostatnie są istotne z uwagi na przygotowywanie przez poszczególne komisje opinii o wpływających do rady projektach uchwał. Ponadto naturalnym wydaje się dokonanie przeglądu bieżących problemów powiatu. W tym celu niewątpliwie potrzebna jest bieżąca współpraca przewodniczącego (czy szerzej prezydium rady) ze starostą i zarządem powiatu. Dodatkowo w układaniu planu pracy rady i komisji, a następnie przygotowywaniu porządków obrad, pomocne mogą być również wnioski z monitorowania strategii rozwoju powiatu oraz realizowanych przez powiat, obowiązkowych i fakultatywnych, programów dla poszczególnych sektorów usług publicznych.

Nie zapominajmy jednak, że z propozycją zamieszczenia w porządku obrad określonych spraw mogą wyjść te same podmioty, które mogą wystąpić o zwołanie sesji rady. Przede wszystkim zarząd powiatu, poszczególne komisje rady, a także grupa radnych, czy grupy mieszkańców, organizacje społeczne. Jednak ostatecznie o porządku obrad rady decyduje jej przewodniczący. Tu warto dodać, że powszechną praktyką rad, dobrym obyczajem, jest przyjmowanie porządku poprzez głosowanie. Należy jednak zaznaczyć, że nie ma takiego obowiązku. Jak wcześniej pisaliśmy, radnych obowiązuje porządek zaproponowany i dołączony do zawiadomienia o zwołaniu sesji, podpisany przez przewodniczącego. Nie ma więc konieczności wypowiedziania się przez radę w głosowaniu nad akceptacją porządku. Natomiast, jak również wspomnieliśmy, przepisy art. 15 powiatowej ustawy ustrojowej jasno mówią, że bezwzględną większością ustawowego składu rady porządek może być zmieniony.

Odnosząc się do drugiego aspektu porządku obrad, tj. do jego funkcji techniczno-organizacyjnej, dobrze ułożony plan obrad umożliwi przewodniczącemu sprawne prowadzenie sesji. Z lektury statutów powiatów wynika, że niemal powszechne jest w nich opisywanie czynności przygotowawczych oraz realizacyjnych. Regulowane są w nich często dosyć szczegółowo kwestie rozpoczęcia obrad, włącznie z przywołaniem formuły „*Otwieram sesję Rady Powiatu ...*”. Statuty powiatów określają także sposób udzielania głosu przez przewodniczącego, a także jego odebrania mówiącemu, a nawet wyposażają przewodniczącego w możliwość nakazania opuszczenia sali obrad osobie, która swoim zachowaniem „narusza powagę obrad”. O udzielaniu głosów rozstrzyga w zapisach regulaminów najczęściej kolejność zgłoszeń. Ale regulaminy opisują również wyjątki od tej zasady i towarzyszące im okoliczności. Regulaminy rad określają najczęściej, że w ciągu całej sesji przewodniczący udziela głosu radnym poza kolejnością w sprawie zgłoszenia wniosków o charakterze formalnym, których przedmiotem mogą być w szczególności sprawy: stwierdzenia *quorum*, powrotu do porządku obrad, zakończenia dyskusji, przy czym wniosku tego nie może składać osoba na zakończenie swojej wypowiedzi, odroczenia dyskusji i odesłania wniosku do komisji, zamknięcia listy mówców lub kandydatów, ogłoszenia przerwy, ograniczenia czasu wystąpień dyskutantów, głosowania bez dyskusji, uchwalenia głosowania imiennego, wniosku o przerwaniu, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia. Regulaminy rad zawierają również przepisy określające czas trwania wystąpień, zarówno wprowadzających do tematu, jak i czas trwania wypowiedzi w trakcie dyskusji oraz repliki.

4.3. Co robić, a czego nie robić?

O ile pierwszemu zasadniczemu aspektowi udanego zebrania, tj. porządkowi obrad pomagają istniejące regulacje, to merytoryczne przygotowanie uczestników oraz pośrednio również sprawne kierowanie przebiegiem, trudno zapisać. Zależą one bowiem od umiejętności, które zwykło się określać mianem „miękkich”.

Jako ilustrację wybranych problemów związanych z ich stosowaniem wybrałem kilka cytatów z internetowych wydań lokalnych mediów i obywatelskich forów dyskusyjnych. Stanowią one dobre wprowadzenie do omówienia poszczególnych miękkich aspektów sprawnego zebrania.

Aby omówić te problemy, a przede wszystkim, aby podpowiedzieć Czytelnikowi, jak w prosty sposób można ustrzec się przed nimi oraz ułatwić sobie i innym sprawowanie funkcji, a jednocześnie chcąc podejść do tego zadania kompleksowo i w łańcuch zapadający w pamięć sposób, proponujemy autorskie rozwiązanie. Nazwaliśmy je Strategią OPAK, w kontrze do popularnego określenia niewłaściwego działania, które w popularnym ujęciu opisujemy, jako „robienie czegoś na opak”. Zastosowanie proponowanych prostych rekomendacji może przynieść pozytywne wyniki w obu podstawowych wymiarach sprawności działania.

O P A K

Obecny
Przygotowany
Aktywny
Komunikatywny

Bądź OBECNY

„Korki, krzywe chodniki, brak doświadczenia, choroba i trudność pogodzenia pracy radnego z życiem osobistym i zawodowym. Tak radni tłumaczą swoje nieobecności na sesjach rady miasta i komisjach. Rekordziści mieli w ubiegłym roku ponad 40 nieobecności.”

„(...) Całą poprzednią oraz obecną kadencję zwracałam uwagę na lekceważące podejście do swoich obowiązków części radnych. Poprzednia kadencja była pod tym względem zła, ale ta sięgnęła dna. Bulwersował i bulwersuje mnie fakt, że radni mający po 18-30 procent – a byli i tacy, co mieli zero procent – frekwencji na komisjach. I pobierają 100 procent diety! Frekwencja na sesjach była, owszem, nieco lepsza, ale chyba jedynie z uwagi na obecność mediów. To jest skandaliczne, nieuczciwe i nieetyczne, bo to są pieniądze podatników. Straszne też jest, jak człowiek chcący być radnym, deklaruje swoje poparcie dla sprawy, a podczas głosowania jest jej przeciwny. Przecież większość radnych to ludzie dobrze sytuowani, mający swoje firmy, będący na znaczących stanowiskach czyli nie cierpiący na brak gotówki.”

Powyższe cytaty dotyczą podstawowego problemu w aktywności radnego, wpływającego zarówno na powagę, jak i sprawność funkcjonowania rady jako organu władzy publicznej. Chodzi oczywiście o frekwencję, a więc po prostu o obecność radnego na posiedzeniu organu uchwałodawczego, którego jest członkiem. Sprawa wydaje się oczywista. Skąd więc problem i jak mu zaradzić?

Statystyka obecności radnych na posiedzeniach plenarnych rady i posiedzeniach komisji jest jednym z najpopularniejszych tematów wniosków o udzielenie informacji publicznej. Występują o nią głównie lokalni dziennikarze, ale także stowarzyszenia mieszkańców lub pojedynczy obywatele. Z tej możliwości korzystają również posłowie monitorujący lokalną władzę. Poza tym urzędy samorządowe publikują dane dotyczące frekwencji w biuletynach informacji publicznej.

Radni jednego z miast podczas głosowań mają do dyspozycji o jedną więcej opcji niż ich koleżanki i koledzy z innych samorządów. Oprócz „za”, „przeciw”, „wstrzymuję się” mogą wybrać wariant „obecność”. Członkowie tej rady dyskutowali o swoim, można powiedzieć swoistym przywileju, w kontekście zmian w statucie rady. Padła

propozycja, by ją usunąć. Zwolennicy takiego rozwiązania argumentowali, że jeśli ktoś nie chce brać udziału w głosowaniu może po prostu wyjąć swoją kartę z urządzenia do głosowania, a na posiedzeniu komisji poinformować protokolanta, że nie bierze udziału w głosowaniu. Ci, którzy opowiadali się za pozostawieniem tego przywileju, bronili go, uzasadniając, że umożliwia on radnemu wyrażenie sprzeciwu wobec tego, że jakaś sprawa w ogóle jest głosowana, przy jednoczesnym zaznaczeniu swojego udziału w procedurze głosowania. Padły poza tym uwagi o występowaniu sytuacji konfliktu interesów: wówczas radny nie chce głosować, ponieważ rozstrzygnięta kwestia może go dotyczyć, ale chce zaznaczyć, że jest obecny podczas głosowania, by pozostało to w protokołach.

Abstrahując od drugiego powodu i nie odnosząc się do przepisów prawa, ponieważ nie jest to istotą tego rozdziału, można zadać pytanie: o co tu chodzi? Jesteś radnym. Decydujesz o sprawach lokalnej wspólnoty. Dobrowolnie, nikt cię do tego nie zmuszał. Bierzesz za to publiczne pieniądze. Podejmujesz decyzje poprzez wyrażenie swojego głosu w konkretnej sprawie. Zatem, jaki komunikat płynie do mieszkańców, do twoich wyborców? Czy zdajesz sobie w pełni sprawę, jak wpływa na twój wizerunek postawa „jestem, ale mnie nie ma”.

Innym zastosowanym rozwiązaniem jest uzależnienie wysokości diety radnego od jego obecności na sesji i posiedzeniach komisji. Jeśli radny nie weźmie udziału w sesji, otrzyma np. o 20 proc. niższą dietę. A w przypadku nieobecności na posiedzeniu komisji jego dieta będzie niższa o 10 proc. Ponadto w samorządzie, który zastosował tę metodę postanowiono, że obecność na sesji będzie uznana dopiero wówczas, gdy radny weźmie udział w co najmniej 75 proc. głosowań. Podobnie z obecnością podczas posiedzeń komisji.

Bądź PRZYGOTOWANY

Przed sesją przewodniczący pyta kolegę radnego:

- Przeczytałeś ustawę samorządową?*
- To trzeba było ją przeczytać ?*
- Tak, na dzisiaj.*
- O kurczę, ja przepisałem.*

O ile powyżej mieliśmy do czynienia z podstawowym obowiązkiem radnego, jakim jest uczestnictwo w posiedzeniach organu uchwałodawczego, którego jest on członkiem, to przygotowanie (a właściwie jego jakość) do tej obecności, jest już czymś o krok dalej. Mówiąc o byciu przygotowanym do sesji czy posiedzenia komisji, mamy na myśli osobiste zaangażowanie w merytoryczne przygotowanie się radnego do tematów wynikających z przygotowanego przez przewodniczącego porządku obrad. Zarówno przewodniczący, jak i każdy inny radny, ma do dyspozycji katalog możliwości. Spotkania z mieszkańcami, analizowanie realizacji strategii rozwoju

powiatu i innych programów poszczególnych usług publicznych, udział w spotkaniach z zarządem powiatu i pracownikami starostwa.

O aspektach formalnych pracy rady, zwoływaniu rady, trybie pracy i formalnym przebiegu mówią stosowne przepisy prawa oraz statut danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednak w tym miejscu warto odnotować, że w przygotowaniu do wykonywania funkcji pomaga obecnie radnemu zmieniona ustawa o samorządzie powiatowym (art. 21. ust. 2a).

Bądź AKTYWNY

„Sesje Rady ... odbywają się z reguły raz w miesiącu. Frekwencja podczas obrad jest zadowolająca. Dziś chcielibyśmy jednak podzielić się z naszymi Czytelnikami spostrzeżeniami z pracy radnych. Od pewnego momentu standardem i normą stało się to, że radny ..., mimo że uczestniczy w obradach, to nie bierze udziału w większości głosowań. Nie komentujemy takiej postawy radnego, bo aktywność rajców podczas sesji jest bardzo zróżnicowana i nie nam oceniać tę aktywność lub jej brak. Czasem bowiem jest tak, że skuteczniejsze są pisemne interpelacje i rozmowy kulturalowe niż wystąpienia na sesjach rady miasta w obecności telewizyjnych kamer i w błysku fleszy aparatów. Wydaje nam się jednak, że obecność na sesji zobowiązuje radnych do uczestniczenia w poszczególnych głosowaniach i jeśli już któryś radny na sesji się pojawił, to powinien ten obowiązek spełniać. Naszym Czytelnikom pozostawiamy ocenę, jakie działania podejmowane przez radnych są skuteczniejsze i które służą mieszkańcom naszego miasta.”

„Listopadowe posiedzenie okazało się wyjątkiem. Pytania od radnych nie wybrzmiały – od teraz mają być przekazywane w formie pisemnej. Tryb składania zapytań i interpelacji zmienił się po tym, jak w życie weszły nowe, krajowe przepisy. Część radnych uważa, że rezygnacja z dotychczasowej, ustnej formy prezentacji spraw jest niekorzystna dla rady miasta, mieszkańców i lokalnych mediów. – To tak naprawdę jest dla mnie forma knebłowania i radnych, i po części mieszkańców. Dzisiaj też miałem zamiar poskładać kilka interpelacji, m.in. pismo od mieszkańców. Przekazałem je po prostu do biura rady. Mam nadzieję, że odpowiedź do mnie trafi, bym mógł przekazać ją mieszkańcom. Sądzę, że to nie jest dobry kierunek, jeśli chodzi o tworzenie społeczeństwa obywatelskiego. Rada powinna funkcjonować w sposób transparentny, a moim zdaniem uniemożliwiając zadawanie pytań w przestrzeni – mówi radny’.

Najkrócej rzecz ujmując, skoro już jesteś obecny na sesji rady czy posiedzeniu komisji i jesteś do tych obrad przygotowany, to bądź aktywny, zabierając głos w sprawach, których dotyczą dyskutowane i poddawane pod głosowane projekty uchwał. Funkcja przewodniczącego, przygotowującego z pracownikami biura rady jej posiedzenia, organizującego pracę rady i prowadzącego obrady, wymaga jednak dodatkowej

aktywności. Przydają się tu umiejętności moderowania dyskusji, budowania nieformalnego autorytetu, czy wreszcie odpowiadania na krytykę i reagowania na aluzje. Prowadzący obrady to moderator dyskusji, dbający o jej merytoryczny, sprawny i kulturalny przebieg. Na ogół przyjmuje się, że uniwersalnymi warunkami udanej dyskusji, które powinien spełnić jej moderator, to aby osoby uczestniczące w dyskusji:

- rozumiały cel i powody dyskusji oraz otrzymały wcześniej niezbędne informacje – ten warunek w przypadku obrad rady powiatu spełnia przygotowany przez przewodniczącego porządek oraz dobrze przygotowane materiały, przede wszystkim projekty uchwał z uzasadnieniami;
- miały możliwość swobodnego wypowiedzenia swoich opinii – tu w grę wchodzi dopuszczanie radnych do głosu, przestrzeganie czasu wypowiedzi (jak pisaliśmy wcześniej, niektóre regulaminy mają to wprost wskazane) i ewentualne ingerowanie w wypowiedzi;
- miały poczucie, że są słuchane i traktowane zgodnie z zasadami – kultury osobistej nie da się zapisać w przepisach, jednak z pewnością rolą przewodniczącego jest dbanie o przestrzeganie zasad debaty otwartej, ale prowadzonej na przewidziany porządkiem temat;
- widziały, że wypowiedzane przez nie opinie, propozycje rozwiązań i poszczególne tematy stanowią podstawę do formułowania wniosków.

W moderowaniu dyskusji mogą pomóc przewodniczącemu pewne techniki. Jedną z nich jest stosowanie parafrazy, czyli inaczej rzecz ujmując stosowanie pytań kontrolnych typu: *Jeśli dobrze rozumiem, mówił pan / pani radna o...*, *Czy dobrze zrozumiałem, że...* *Z tego, co słyszę wynika, że* Stosowanie parafrazy podkreśla zaangażowanie i chęć dobrego zrozumienia przekazu dyskutanta. Daje rozmówcy przeświadczenie, że jest uważnie słuchany, a jego słuchacz chce go dobrze rozumieć. Parafraza pomaga jednocześnie skutecznie a kulturalnie ukierunkować dalszy tok wypowiedzi rozmówcy w taki sposób, jakiego życzy sobie interlokutor, czy w tym przypadku osoba prowadząca obrady.

Bądź KOMUNIKATYWNY

„Radny ... zwykł mówić wszystko co wie, bez różnicy czego pytanie dotyczy. Powinien się jednak skupić na tym, aby wiedzieć co mówi w poruszonym temacie. Mówienie o wszystkim i o niczym powoduje wrażenie bełkotu.”

Wielu z nas nie zdaje sobie sprawy z tego, że duża część problemów, na które napotykamy, wynika z niewiedzy i nieumiejętności dobrego komunikowania się. Niektórzy mają trudności nawet ze zwykłą rozmową, nie mówiąc o publicznych wystąpieniach, obronie własnej koncepcji, czy przedstawianiu kontrargumentów w gorącej dyskusji. Od przewodniczącego rady wymaga się znacznie więcej:

umiejętności moderowania dyskusji, reagowania na iskrzenia pomiędzy radnymi i aluzje kierowane pod własnym adresem. Jak się do tego przygotować, jak się tego nauczyć?

Po pierwsze, należy zdać sobie sprawę z tego, że komunikacją są zarówno wypowiedzi (lub ich brak!), jak i zachowania. Po drugie, o tym, czy komunikat jest zrozumiały decyduje odbiorca przekazu, nie jego nadawca. Rzadko zdarza się, by przekaz trafił do adresata zgodnie z intencją mówiącego.

Co wpływa na to jak ludzie siebie nawzajem odbierają? Wiele czynników. Indywidualnych, takich jak wartości, zakres wiedzy, nastawienie, uprzedzenia, sympatie, antypatie, wyobrażenia. Ale także zbiorowych, jak organizacja wspólnej pracy, hierarchia, struktura, kultura organizacji.

Z praktycznego punktu widzenia warto zapamiętać cztery proste pytania lub mieć je zapisane na kartce w zanadru, i przygotowując się do sesji lub do konkretnego wystąpienia, przejść te cztery kroki. Po pewnym czasie ten prosty algorytm postępowania „wejdzie w krew” i będziesz powtarzał go bez korzystania ze ściągki. Zatem zanim się odezwiesz, odpowiedz sobie na cztery proste pytania:

- 1) ***do kogo będę mówił – kto jest twoim słuchaczem?***
- 2) ***po co będę mówił – co chcę osiągnąć swoją wypowiedzią?***
- 3) ***co chcę powiedzieć – treść***
- 4) ***jak będę mówił i jak będę się zachowywał podczas mówienia***

Do kogo będę mówił?

Pytanie z pozoru wydaje się być trywialne. No jak to, do kogo, do radnych. Otóż nie. Radni to nie zbiór klonów jednego wzorca radnego – z konkretną osobowością, płcią, wiekiem, wykształceniem, doświadczeniem, wiedzą. To grupa ludzi pod niemal każdym z wymienionych względów różnych. Czy jesteś pewien, że mówiąc w sposób, który dla Ciebie wydaje się oczywisty, najlepszy – rzeczywiście trafisz do nich wszystkich, a raczej do każdego z nich?

Po pierwsze, ludzie w grupie – w organizacji, także radni, przyjmują pewne role, które psychologowie uporządkowali w kilka typów. Niekoniecznie muszą one odpowiadać pełnionej, formalnej czy nieformalnej funkcji. Przyjmowane przez osoby role determinują ich zachowania. Warto zdawać sobie z tego sprawę.

- Pierwszym typem, który można wymienić, jest perfekcjonista. Rzetelny, dokładny, skrupulatny, zwraca uwagę na szczegóły. W wypowiedziach podaje wiele, czasami za wiele szczegółów.
- Kolejny typ, to „lokomotywa-lider”. Dynamiczny, ambitny i przede wszystkim dominujący. Przez to może być konfliktowy. Lubi dużo mówić, także o sobie. Kiepski słuchacz.
- Innym przykładem może być typ „specjalista”. Zna się na jednej dziedzinie i zabiera głos właściwie niemal tylko na ten temat.

Wymienione typy osobowościowe, to tylko niektóre próby charakterystyki modeli osobowościowych, opracowane przez psychologów. Podajemy je nie w celu rekomendowania opracowywania swoistej „instrukcji obsługi” każdego z nich, tylko dla podkreślenia zróżnicowania spectrum odbiorców. Poza tym, każdy z członków rady może mieć inny zakres wiedzy na poruszany temat, wynikający z własnego doświadczenia, zebranej wiedzy lub braków w niej, a także wyobrażeń. Nawet używany w dyskusji język może mieć wpływ na stopień skuteczności.

Po co będę mówić – co chcę osiągnąć swoją wypowiedzią?

Stuchając wypowiedzi publicznych ma się często wrażenie, że mówcy nie bardzo właściwie wiedzą, po co zabierają głos. Z punktu widzenia podstawowego założenia, które należy brać pod uwagę – że to odbiorca decyduje o tym, czy przekaz jest zrozumiały, czy nie – niezwykle ważne dla jego skuteczności jest określenie przed dyskusją jasnego celu własnego przekazu. Złe zrozumienie przekazu przez jego odbiorcę może wynikać z banalnych przyczyn: niedostępszenia fragmentu wypowiedzi lub niezrozumienia jego części zawierającej bardziej zawite treści, które osoba mówiąca użyła w nadmiernej liczbie. Stąd propozycja odpowiedzenia sobie na pytanie „po co będę mówił, co chcę osiągnąć swoją wypowiedzią?”.

Co chcę powiedzieć – treść

Najczęściej spotykanym błędem osób publicznych jest mówienie nie na temat. Stuchając takiej wypowiedzi i oglądając mówiącego ma się wówczas wrażenie, że chce „błysnąć” i mówi wszystko, co wie – zamiast wiedzieć, co mówi. Takie sytuacje są bezlitośnie wykorzystywane przez media. Są bowiem „wdzięcznym” tematem do pokazania. W dobie szybkiej komunikacji internetowej błyskawicznie docierają do szerokiego grona odbiorców i są chętnie komentowane. A dla wizerunku polityka, osoby publicznej, także w skali lokalnej, nie ma gorszego ciosu, niż wystawić się na drwiny i pośmiewisko.

Zatem, zanim przemówisz sprawdź, ile będziesz miał czasu na wypowiedź, pomoże Ci to lepiej zaprojektować jej treść. Nie mów wszystkiego, co wiesz o danym zagadnieniu, bo i tak nie zdążysz tego powiedzieć, a widzowie lub słuchacze będą mieli mętlik i nie zrozumieją o co ci chodzi. Podczas dyskusji na sesji rady przeciwnicy polityczni na pewno taką sytuację wykorzystają i będą odnosić się do słów, które nie padły. Skup się na kluczowym przesłaniu. Wyobraź sobie kilka najważniejszych słów lub jedno najważniejsze zdanie, które mają pozostać w głowie odbiorcy po zakończeniu twojej wypowiedzi. Na początku dłuższej wypowiedzi warto przekazać słuchaczom, czego będzie dotyczyć, rozwijając i precyzując zagadnienia w trakcie wywodu. Na końcu zawsze warto całość podsumować, podając ponownie zasadnicze przesłanie.

Jak będę mówił

Krótko, jasno, prosto, zrozumiale. To kluczowe cechy formy dobrej wypowiedzi. Treść powinna być wspierana przez zachowanie mówiącego podczas wypowiedzi, czyli popularnie rzecz nazywając – mowę ciała. Język używany do formułowania

przekazu ma znaczenie dla odbiorcy, wpływa na skuteczność komunikatu. Naszpikowanie wypowiedzi wieloma fachowymi określeniami, dla, wydawałoby się, podkreślenia znajomości tematu (często spotykany w przypadku osobowości typu „specjalista” i lider”), może przynieść odwrotne skutki do zamierzonych. Cześć odbiorców, którzy nie zrozumieją zawilego wywodu, sama sobie tę resztę „dopowie”. Niezależnie co to tym sądzimy, u części odbiorców może to wzbudzić negatywny odruch emocjonalny „*wymądrza się, nie lubię go – nie poprę jego propozycji*”. Z tego powodu, na zasadzie prewencji, lepiej będzie, gdy użyjesz mniej kwiecistego języka, ale za to wszystko będzie zrozumiałe. Popisy oratorskie mogą zamieszać słuchaczom w głowach, zawstydzić niewiedzę, wzbudzić negatywne emocje i w konsekwencji doprowadzić do porażki w głosowaniu.

Komunikując się – prowadząc obrady, wygłaszając stanowisko, przedstawiając uzasadnienie, broniąc jakiejś tezy, przedstawiając argumenty przeciw jakiemuś pogładowi – należy pamiętać, że komunikujemy się zawsze werbalnie (słownie) i niewerbalnie. Na to jak jestem postrzegany wpływa nie tylko to, co mówię i jak mówię, ale również jak się wówczas zachowuję. Spójność tych dwóch komunikacji jest warunkiem tego, czy komunikat (jego przesłanie) zostanie przez odbiorców odebrany właściwie, tzn. tak, jak zależy na tym mówiącemu. niespójność pomiędzy komunikacją werbalną i niewerbalną może prowadzić do zmiany sensu całego przekazu, a w konsekwencji do jego nieskuteczności. Może wywołać wątpliwości, czy intencje wypowiadającego są zgodne z tym co głosi. W skutecznym przekazie ton głosu mówiącego, mimika i kontakt wzrokowy powinny współgrać z wyrażaną treścią. Jako zachowania wzmacniają pozytywny przekaz, najczęściej wymieni się utrzymywanie kontaktu wzrokowego, wyprostowaną sylwetkę, otwarte dłonie, skierowanie ciała w kierunku odbiorcy, niekrzyżowanie rąk na piersiach, spokój. Natomiast takie zachowania jak unikanie kontaktu wzrokowego, zaciśnięte piersi, zmarszczone ciało i brwi, nerwowość, skrzyżowanie rąk, mówienie zbyt głośno lub za cicho mogą osłabić przekaz lub go zniekształcić. Niektórzy lubią w swoich wypowiedziach publicznych posługiwać się bogatą gestykulacją. Warto jej używać, ale z wyczuciem, aby ona sama w sobie nie stała się głównym przekazem, a następnie tematem drwin i komentarzy.

Stosuj strategię OPAK, by już nigdy nie było na opak!

5 Wybrane elementy procedury uchwalania budżetu

Patrycja Grebla-Tarasek

Zgodnie z art. 12 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy uchwalanie budżetu powiatu. Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym w powiecie. Kompetencja ta należy to kategorii tzw. kompetencji planistycznych. Budżet powiatu jest planem finansowym obejmującym dochody i wydatki powiatu. Jest uchwalany przez radę powiatu na rok kalendarzowy zwany dalej rokiem budżetowym. Uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej powiatu.

Opracowywanie projektu budżetu rozpoczyna się wydaniem przez radę powiatu przepisów regulujących tryb prac, zasady i terminy przygotowania projektu. Adresatem tych przepisów jest w szczególności zarząd, który ma obowiązek przygotować pełny projekt uchwały budżetowej, jak również poszczególne jednostki powiązane z budżetem powiatu, które przygotowują dane dotyczące ich finansów i przekazują je w określonym terminie zarządowi. Informacje przekazane przez te jednostki stanowią podstawę dla zarządu do opracowania całości projektu budżetu. Przyjmując projekt budżetu, zarząd jest upoważniony do modyfikowania zadań finansowych proponowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne. Zarząd powiatu ma obowiązek przekazać powiatowym jednostkom organizacyjnym informację o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej.

Proces tworzenia budżetu powiatu obejmuje opracowanie przez zarząd powiatu projektu, rozpatrzenie go i uchwalenie przez radę oraz sporządzenie planów finansowych, umożliwiających faktyczną realizację budżetu. Tryb prac nad projektem budżetu poddany jest regułom ustalonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2019.869 z późn. zm.), która nałożyła na radę powiatu obowiązek podjęcia tzw. uchwały proceduralnej. Uchwała proceduralna jest aktem o charakterze wewnętrznym, pozwalającym na samodzielne ustalenie zasad tworzenia budżetu, której adresatami są zarząd powiatu oraz kierownicy jednostek organizacyjnych. Uchwała proceduralna określa w szczególności: terminy jakie obowiązują w toku prac nad budżetem, obowiązki jednostek organizacyjnych uczestniczących w pracach nad projektem, materiały informacyjne jakie zarząd obowiązany jest przedstawić wraz z projektem uchwały budżetowej oraz szczegółowość projektu.

Zarząd powiatu sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej radzie powiatu i Regionalnej Izbie Obrachunkowej do dnia 15 listopada poprzedzającego rok budżetowy, na który uchwalona ma być uchwała budżetowa. Organ nadzoru

dokonuje oceny z punktu widzenia zgodności z prawem, wyłącznie pod względem formalnym i rachunkowym. Wydanie negatywnej opinii nie wstrzymuje prac nad uchwaleniem budżetu, RIO bada bowiem ponownie uchwałę budżetową po jej podjęciu przez organ stanowiący. Organ wykonawczy ma natomiast obowiązek ustosunkowania się do zarzutów zawartych w negatywnej opinii organu nadzoru, przysługuje mu też prawo odwołania do kolegium RIO. Uchwałę budżetową podejmuje rada powiatu przed rozpoczęciem roku budżetowego a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Warto zaznaczyć, że rada powiatu nie ma obowiązku uchwalić przedłożonego przez zarząd projektu budżetu. Rada powiatu tylko wtedy głosuje za projektem budżetu gdy się z nim zgadza. W przypadku nie uchwalenia uchwały budżetowej w terminie do 31 stycznia roku budżetowego, Regionalna Izba Obrachunkowa ustala najpóźniej do końca lutego budżet powiatu. Do dnia ustalenia budżetu przez RIO podstawę gospodarki budżetowej powiatu stanowi projekt budżetu.

Rozpatrywanie projektu uchwały budżetowej ma miejsce podczas sesji rady powiatu a także podczas posiedzeń komisji rady powiatu, które opiniują dany projekt i zgłaszają do niego wnioski celem nadania mu ostatecznego kształtu. W trakcie tych prac ważnym zagadnieniem jest zakres zmian, jakie organ stanowiący może wprowadzić do projektu uchwały budżetowej. Podstawowe znaczenie ma tu przepis art. 240 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że organ stanowiący (rada powiatu) nie może bez zgody organu wykonawczego (zarządu powiatu) wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. U podstaw rozwiązania zawartego w art. 240 ust. 2 leży przeświadczenie, że projekt uchwały budżetowej, w tym zawarta w nim wysokość deficytu budżetu, jest opracowany na podstawie przesłanek ekonomicznych i uwzględnia możliwości finansowe danej jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego natomiast często podejmuje decyzje oparte bardziej na przesłankach społecznych lub politycznych niż na podstawach ekonomicznych. Treść artykułu 240 ust. 2 ma temu zapobiec, jeżeli chodzi o sprawy budżetowe. Rada Powiatu jako organ w kompetencji którego leży uchwalanie budżetu, jest uprawniona, bez uprzedniej zgody organu wykonawczego, do wprowadzania w projekcie budżetu zmian polegających na zmniejszeniu dochodów lub zwiększeniu wydatków, jeśli nie powodują one zwiększenia deficytu. Każda propozycja zwiększenia wydatków obliguje organ stanowiący do wskazania źródeł ich finansowania.

Zakaz wprowadzania w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu powiatu nie ma jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego. Przesłanką umożliwiającą wprowadzenie analizowanych zmian jest bowiem zgoda zarządu powiatu. Uzależnienie możliwości zwiększenia deficytu budżetu od zgody zarządu wynika przede wszystkim z faktu, że to zarząd odpowiada za prowadzenie gospodarki finansowej i wykonanie budżetu. Jest on następnie z tych działań

rozliczany poprzez udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium. Organ stanowiący nie może zatem narzucić zarządowi powiatu wysokości deficytu budżetowego, która nie będzie możliwa do zrealizowania. *A contrario* do treści art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych należy przyjąć, że rada powiatu jest upoważniona do wprowadzania wszelkiego rodzaju innych zmian w projekcie uchwały budżetowej. Kompetencja do uchwalenia uchwały budżetowej nie może bowiem sprowadzać się jedynie do przyjęcia tego aktu. Oznacza ona również możliwość decydowania o ostatecznym kształcie uchwały budżetowej. Organ stanowiący nie jest zatem związany treścią projektu uchwały budżetowej.

Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może dokonać zmian w projekcie budżetu, bez zgody organu wykonawczego, polegających na:

- zmniejszeniu wydatków (z wyjątkiem wydatków sztywnych) i przeniesienia zaoszczędzonych w ten sposób kwot na inne lub nowe zadania,
- ustanowieniu nowych źródeł dochodów budżetowych,
- zwiększeniu określonych wydatków w przypadku znalezienia dla nich pokrycia w planowanych dochodach, w tym w nowych źródłach dochodów.

Należy również wskazać, że w orzecznictwie sądowym przyjęto, że „uchwalanie budżetu” to nie tylko uchwalenie uchwały budżetowej, ale także dokonywanie w niej zmian w trakcie roku budżetowego i co za tym idzie – ograniczenia dla organu stanowiącego, wynikające z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wiąże ten organ także w trakcie roku budżetowego. Przyznanie organowi stanowiącemu prawa do decydowania, bez zgody organu wykonawczego, o kształcie większości postanowień uchwały budżetowej w trakcie roku budżetowego, prowadziłoby do istotnego zagrożenia dla szeroko pojętego ładu finansów samorządowych i podstawowej budżetowej zasady – równowagi budżetowej. Przyjęcie tezy, że w przypadku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą zmian w określonej części uchwały budżetowej, organ stanowiący uzyskiwałby możliwość wprowadzenia zmian w każdej innej części tej uchwały, prowadziłoby do oczywistego ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego odnośnie do wyłączonej inicjatywy uchwałodawczej.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na problem aktywności radnych, zmierzających w różnym kształcie do niekorzystnych zmian w budżecie. Chodzi o sytuacje, gdy radny, czy grupa radnych, dąży do nadmiernych zmian w projektowanej uchwale budżetowej. Poważny problem stanowią też radni, którzy za wszelką cenę „chcą błysnąć” w oczach wyborców podczas posiedzeń rady. Prawodawca trafnie przewidując kłopoty jakie mogą pojawić się przy uchwalaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wprowadził szczegółowy tryb postępowania w przypadku uchwalania uchwały budżetowej (ograniczenie inicjatywy uchwałodawczej oraz obowiązek uchwalenia specjalnej uchwały normującej tryb prac nad projektem uchwały budżetowej). Radni nie mają w trakcie prac nad uchwałą budżetową pełnej swobody działania, a więc w szczególności normalnej inicjatywy uchwałodawczej wynikającej z regulaminu rady. Radni mogą po przygotowaniu przez zarząd powiatu

uchwały budżetowej zgłaszać swoje wnioski na posiedzeniach komisji, a te z kolei po ich przyjęciu w głosowaniu przedkłada się wnioski zarządowi powiatu. Po ewentualnym wprowadzeniu przez zarząd powiatu poprawek, rada przyjmuje bądź odrzuca, uchwałę budżetową w całości.

Tutaj zaczyna się szczególna rola przewodniczącego rady, który obowiązany jest do czuwania nad kształtem wprowadzanych do uchwały budżetowej poprawek. Nie może mieć miejsce sytuacja, podczas której przewodniczący rady powiatu poddaje pod głosowanie poprawki radnych, którzy Ci, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zgłosić nie mogli. W sytuacji gdy radny bądź grupa radnych próbują forsować poprawki do uchwały budżetowej, nie mając inicjatywy ustawodawczej do zgłoszenia takowych poprawek, przewodniczący rady powiatu obowiązany jest reagować na zaistniałą sytuację. Działanie przewodniczącego powinno polegać na wyjaśnieniu procedury odnoszącej się do uchwalania uchwały budżetowej oraz nie dopuszczaniu do nadmiernej plemniki z radnymi, którzy próbują naciskać (często z aprobatą swoich wyborców) na proponowane przez nich zmiany. Radni mają bowiem możliwość zgłaszania poprawek do budżetu podczas prac komisji, tak aby poprawki te były merytorycznie poprawnie skonstruowane. Radni mogą również zdecydować, że przedstawiony projekt uchwały budżetowej nie nadaje się jeszcze pod głosowanie i cofnąć go do prac w komisjach, przysługuje im także prawo przesunięcia głosowania nad projektem uchwały na inny termin, tak aby mogli „w spokoju” zapoznać się z przedstawionym projektem, bowiem jak to często bywa, decyzje podejmowane na „gorąco”, nie są trafnymi decyzjami. Przewodniczący rady powiatu może a nawet powinien o wszystkich tych uprawnieniach radnym przypomnieć.

Podczas głosowania przewodniczący rady powiatu powinien czuwać nad przestrzeganiem zasad, którymi rządzi się uchwalanie przez radę powiatu uchwał.

Zasady jakich należy przestrzegać to:

- jawność,
- istnienie wymaganego kworum,
- podejmowanie rozstrzygnięć wymaganą większością głosów.

Pytanie: Rada Powiatu obradowała nad uchwałą budżetową. W trakcie obrad na sali obecnych było 12 radnych (cała rada liczy 23 radnych). Posiedzenie trwało 6 godzin, na moment przed głosowaniem nad uchwałą, które trwało 5 minut, jeden z radnych otrzymał wiadomość i pilnie wyszedł (przewodniczący rady nie odnotował tego faktu). Czy podjęta uchwała jest ważna?

Pomimo tego, iż radny uczestniczył praktycznie w całym posiedzeniu rady powiatu, podjęta uchwała jest nieważna z uwagi na brak kworum potrzebnego do podjęcia tego typu uchwały. Przewodniczący rady powiatu winien nie dopuścić do głosowania, z uwagi na brak wymaganego kworum do podjęcia uchwały. W takiej sytuacji przewodniczący rady powiatu mógłby „pilnie ściągnąć” innego radnego na posiedzenie, aby uzupełnić wymagane kworum.

Pytanie: Skoro radni nie posiadają inicjatywy uchwałodawczej w zakresie uchwały budżetowej, czy mogą w ogóle dyskutować nad projektem uchwały budżetowej?

Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi oczywiście twierdzącej. Projekt uchwały budżetowej trafia do rady powiatu właśnie w celu jego głosowania a nieodłącznym elementem głosowania jest poprzedzająca go dyskusja.

Pytanie: Czy przewodniczący rady powiatu może rozstrzygać o wyniku głosowania nad uchwałą budżetową w przypadku oddania takiej samej liczby głosów „przeciw” i „za”?

Przewodniczący rady powiatu nie ma kompetencji do rozstrzygania o wynikach głosowania w przypadku równej liczby głosów.

Pytanie: Czy przewodniczący rady powiatu może zabierać głos w dyskusji nad projektem uchwały budżetowej i prezentować swoje stanowisko w tej sprawie?

Formalnie nie ma zakazu, aby przewodniczący radu powiatu uczestniczył w dyskusji i prezentował swoje stanowisko w tej sprawie, jednak z uwagi na funkcję jaką wykonuje przewodniczący rady, powinien on korzystać z tej możliwości powściągliwie, aby nie zostało to uznane przez radnych za próbę przeforsowania własnego zdania.

6 | **Jawność działania rady powiatu w praktyce**

Monika Małowiecka

Konieczność zapewnienia jawności działania rady powiatu nie budzi żadnych wątpliwości. Wiedza na temat funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego jest fundamentalnym prawem każdego obywatela. Została zagwarantowana w aktach prawnych najwyższego rzędu i winna być realizowana zawsze w oparciu o przepisy prawa.

Elementarne znaczenie ma art. 61 Konstytucji, który mówi, że każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. 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. Ograniczenie powyższego prawa, 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. Niniejsza część publikacji zawiera skrótową analizę stanu prawnego dotyczącego jawności funkcjonowania rady powiatu, z uwzględnieniem najnowszych regulacji prawnych.

6.1. Jawność działania rady powiatu względem obywateli – dostęp do informacji publicznej

Mówiąc o zachowaniu zasady jawności funkcjonowania rady powiatu nie można zapominać o regulacjach ustawy o dostępie do informacji publicznej, która przyznaje każdemu prawo dostępu do informacji publicznej w rozumieniu ustawy. Jest to regulacja ogólna, niemalże niesformalizowana, przyjazna dla obywateli. Uprawnieni mają zatem prawo wybierać, z którego trybu realizacji zasady jawności chcą skorzystać – z ustawy o samorządzie powiatowym czy też z dostępu do informacji publicznej. W tym miejscu należy wskazać, że obie regulacje są względem siebie komplementarne i nie wykluczają się wzajemnie.

W odniesieniu do ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazać należy, że uprawnienie do uzyskania informacji zostało uregulowane bardzo szeroko, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Zgodnie z art. 2 ustawy, przyznano je „każdemu”, a zatem każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Przy czym owo „każdy” odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych, czy też jednostek organizacyjnych, które takiej osobowości

prawnej nie posiadają (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2018 roku, sygn. akt: IV SAB/Wr 23/18). Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy pojęcie „każdy” oznacza zarówno osoby fizyczne i prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne (wyrok NSA z dnia 16 marca 2018 roku, sygn. akt: I OSK 2296/16). Słowo „każdy”, użyte w art. 2 ust. 1 ustawy, oznacza poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych w stosunku do art. 61 Konstytucji (wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt: OSK 1794/16).

Zakres definicji informacji publicznej został określony przez ustawodawcę równie szeroko – informacją publiczną wg art. 1 ust. 1 ustawy każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Doprecyzowanie ujęto w art. 6 ustawy, jednak pamiętać należy, że nie tworzy on zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji, które są uznawane za informację publiczną. Takie uregulowanie kwestii definicji informacji publicznej przez ustawodawcę zmusza podmiot zobowiązany każdorazowo do indywidualnego spojrzenia na zakres żądanych danych i rozstrzygnięcia, czy wchodzi one w zakres ustawy czy też nie. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, w każdym przypadku i na gruncie każdego stanu faktycznego osobno należy rozważyć, czy mamy do czynienia z informacją publiczną. Wg NSA, art. 6 zawiera kryteria określające, że żądana informacja ma charakter publiczny i statuuje rodzaje informacji, które dotyczą spraw publicznych. Przepis ten jest rozwinięciem art. 1 ustawy łączącego pojęcie „informacja publiczna” z podjęciem „sprawa publiczna”, a zatem przedmiotem informacji musi być sprawa publiczna związana z funkcjonowaniem Państwa (wyrok NSA z dnia 9 lipca 2019 roku, sygn. akt: I OSK 2419/17). Pomocnym kryterium dla zakwalifikowania informacji jako publicznej może być kwestia finansowa, bowiem do informacji publicznych w ocenie NSA zaliczają się informacje dotyczące wydatkowania środków publicznych, a takimi są niewątpliwie informacje o wynagrodzeniu osób pełniących funkcje publiczne. Celem dostępu do informacji publicznej jest bowiem umożliwienie społecznej kontroli dysponowania środkami publicznymi, co dotyczy również tych środków, które są przeznaczane na wynagrodzenia konkretnych osób sprawujących funkcje publiczne. W ten sposób Polacy mogą ocenić również, czy dane osoby otrzymują wynagrodzenia adekwatne do ich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia oraz wykonywanych zadań (wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 roku, sygn. akt: I OSK 3451/18).

Podsumowując, konstruując definicję pojęcia informacja publiczna, trzeba posłużyć się łącznie dwoma kryteriami:

- podmiotowym – wskazującym podmioty, o których informacja może być uznana za informację publiczną (organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, organy samorządu gospodarczego i zawodowego, a także inne osoby i jednostki organizacyjnych, ale tylko w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa) oraz
- przedmiotowym – pochodnym pojęcia sprawy publicznej (funkcjonowanie państwa i jego organów, dotyczące interesów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym).

Ponadto, w myśl ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:

- ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej;
- udostępniania na wniosek lub przez jej wyłożenie lub wywieszenie
- wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;
- udostępniania w centralnym repozytorium.

Na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej Biuletyn Informacji Publicznej zyskał status urzędowego publikatora teleinformatycznego. Powstał on w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Zgodnie z ustawą publikacja w BIP jest podstawową formą dostępu do informacji publicznej. Obowiązek publikowania w BIP mają władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego oraz partie polityczne. Należy zaznaczyć, że podmioty te mają obowiązek publikować w BIP informacje wyszczególnione w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d i pkt 5. Udostępnienie w BIP innych informacji niż wskazane w ustawie zależy od uznania podmiotów zobowiązanych. Umieszczenie informacji publicznej w BIP wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego w trybie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy, co wynika też z literalnego brzmienia tego przepisu (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 1 grudnia 2005 r., II SA/Gd 436/05). A zatem intencją ustawodawcy było, by informacje publiczne związane z funkcjonowaniem rady powiatu były publikowane na stronie BIP.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewidziała również tryb wnioskowy udostępniania informacji publicznej. Ten tryb został przez ustawodawcę skrajnie odformalizowany i w praktyce budzi wiele trudności i kontrowersji. Ustawa nie precyzuje bowiem, w jakiej formie wniosek ten powinien być złożony i jakie dane (poza żądaniem ma zawierać). Należy przyjąć za sądami administracyjnym, że każda forma, a więc ustna, pisemna lub za pomocą środków elektronicznych, jest dopuszczalna i wiążąca dla podmiotu zobowiązanego. Wniosek powinien być tak sporządzony, aby możliwa była

identyfikacja wnioskodawcy. Jest to szczególnie istotne w sytuacji wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, wydanej w trybie art. 16 ustawy. Z uwagi na objętość i charakter niniejszego opracowania kwestia trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej nie będzie przedmiotem głębszych rozważań.

Kolejną formą dostępu do informacji publicznej jest forma przewidziana w art. 11 ustawy, który zakłada udostępnienie informacji w drodze jej wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub też przez zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją. Sposób ten może być stosowany zwłaszcza w sytuacjach, w których dostęp do internetu nie jest powszechny. Nie ma przeszkód, by sposób ten był stosowany obok umieszczenia informacji w BIP (tak, by dotrzeć do jak największej grupy odbiorców).

Z dniem 29 września 2012 roku weszła w życie nowelizacja ustawy pozwalająca na udostępnienie informacji w centralnym repozytorium informacji publicznej. Centralne repozytorium prowadzi minister właściwy do spraw informatyzacji i jest ono powszechnie dostępne w Internecie. Są w nim umieszczane informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystanie w sposób użyteczny i efektywny (art. 9a ust. 1 ustawy).

Aspekty związane z dostępem do informacji publicznej są przedmiotem nieustannych rozważań sądów i przedstawicieli doktryny, jednak istotą niniejszego opracowania nie jest szczegółowa analiza przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz zaznaczenie zastosowania jej zapisów dla jawności działania rady powiatu.

6.2. Jawność działania rady powiatu względem obywateli – ustawa o samorządzie powiatowym

Podstawowym przepisem wprowadzającym zasadę jawności działania rady powiatu jest art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z ww. przepisem, działalność organów powiatu jest jawna, a ewentualne ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Należy zauważyć, że zasada jawności działania organów powiatu ma wymiar zarówno zewnętrzny (względem obywateli), jak i wewnętrzny (względem członków tych organów). Jawność „wewnętrzna” działania rady powiatu została zagwarantowana i sprecyzowana w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, którą to ustawą zmieniono m.in. art. 21 ustawy o samorządzie powiatowym.

Przechodząc do rozważań dotyczących art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym, wskazać należy, że zgodnie z ust. 1 przytoczonego zapisu, działalność

organów powiatu (w tym rady powiatu) jest jawna, a ewentualne ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Ustawodawca sformułował więc zasadę ogólną, precyzującą art. 61 Konstytucji. Należy zwrócić uwagę, że przywołany przepis mówi o jawności w każdym aspekcie funkcjonowania rady powiatu, dopiero ust. 2 zawiera wskazówki o jakie formy jawności chodzi – jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu. Do art. 8 a został wprowadzony przykładowy (przez sformułowanie „w szczególności”) katalog uprawnień obywateli wynikający z zasady jawności.

Zasada jawności zawarta w art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym zobowiązuje radę powiatu do należytego informowania obywateli o działalności rady. Jak już wcześniej wspomniano, rozwiązania z ustawy samorządowej są komplementarne z pozostałymi ustawami regulującymi zasadę jawności funkcjonowania rady powiatu. Jak wskazuje ustawodawca, jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności (katalog otwarty):

- prawo obywateli do uzyskiwania informacji (z zakresu działalności rady powiatu),
- wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji,
- a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu.

Szczególną rolę pełni tu prawo obywateli do uzyskania informacji o planowanych posiedzeniach i w dalszym etapie, wzięcia udziału w posiedzeniach rady. To właśnie umożliwienie uczestnictwa w posiedzeniach jest charakterystycznym przejawem zasady jawności w organach kolegialnych. Nie ma przy tym znaczenia, czy posiedzenie jest zwoływane w trybie zwyczajnym czy nadzwyczajnym – informacja o miejscu, terminie i porządku obrad zebrania winna być podana do publicznej wiadomości z odpowiednim wyprzedzeniem, tak by wszyscy zainteresowani uczestnictwem w obradach mogli uczestniczyć w posiedzeniu. Z uwagi na fakt, że uczestniczenie w obradach rady zostało objęte reżimem ustawy o dostępie do informacji publicznej, za należyte spełnienie tego warunku należy uznać zamieszczenie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu, jednakże zwracam uwagę, że może się to okazać niewystarczające. Dla pełnego uczynienia zadość zasadzie jawności, informację o planowanym posiedzeniu należy dodatkowo zamieścić np. na stronie internetowej urzędu, wywiesić w budynku urzędu lub przekazać obywatelom w inny skuteczny (zwyczajowo przyjęty) sposób. W razie ewentualnej kontroli dotyczącej przestrzegania zasady zapewnienia obywatelom możliwości udziału w życiu publicznym, każdy przypadek będzie rozpatrywany indywidualnie – zatem jeżeli w konkretnym powiecie przyjęto zasadę (i obywatele ją stosują) np. informowania o posiedzeniu rady na tablicy informacyjnej urzędu, to właśnie taki sposób należy uznać za wypełnienie ustawowego obowiązku. W ocenie ustawodawcy liczy się bowiem skuteczne poinformowanie o planowanej sesji.

Możliwości wstępu na posiedzenia organów kolegialnych, o których mowa, i sposób ubiegania się o realizację tego prawa powinny jednak być określone w przepisach wewnętrznych, zapewniając ich powszechną dostępność, po to, aby prawo zawarte w tym przepisie mogło być faktycznie realizowane.

Art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej formułuje prawo wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 (kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów) i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Zauważyć należy, że chodzi o prawo fizycznej obecności na posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów – ustawodawca posłużył się bowiem pojęciem „wstępu”. Dalsze regulacje tego trybu przewidziano w art. 18 i 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 18 ust. 1 – posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne dla wszystkich zainteresowanych obywateli. Przepis art. 18 ust. 2 ustawy stanowi zaś, że 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. Z kolei art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 września 2014 roku, sygn. akt: II SAB/Gd 41/14).

Podkreślić zatem jeszcze raz należy, że zasada jawności stanowi, że obywatele mają prawo uczestniczyć w obradach rady powiatu. Uprawnienie to polega na możliwości biernego uczestnictwa w sesji, „bycia obecnym”, i obejmuje takie czynności wynikające z obecności na sesji czy posiedzeniu komisji, jak obserwowanie przebiegu sesji, przysłuchiwanie się wypowiedziom radnych, członków komisji i zaproszonych gości, sporządzanie notatek, a nawet rejestrowanie przebiegu obrad przez nagrywanie obrazu i dźwięku (wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 lipca 2008 roku, II SA/Łd 89/08 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze woj. dolnośląskiego z dnia 17 sierpnia 2001 roku, PN.II.0911-3/24/01). Nic nie stoi na przeszkodzie, by przewodniczący posiedzenia wyraził zgodę na aktywny udział obywateli w posiedzeniu poprzez chociażby udział w dyskusji i wyrażenie opinii. Dokładne reguły uczestnictwa obywateli w posiedzeniach może określać statut.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na aspekt praktyczny dotyczący zapewnienia minimalnych wymagań dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, uregulowany ustawą z dnia 19 lipca 2019 roku w zakresie:

- 1) dostępności architektonicznej:
 - a) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków,
 - b) instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych,

- c) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,
 - d) zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, o którym mowa w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1172),
 - e) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób;
- 2) dostępności cyfrowej – wymagania określone w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych;
- 3) dostępności informacyjno-komunikacyjnej:
- a) obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2017 r. poz. 1824), lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje,
 - b) instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych o inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia,
 - c) zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania,
 - d) zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku.

Jak wskazali projektodawcy w uzasadnieniu do ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, jej celem jest stopniowa poprawa dostępności podmiotów publicznych, dzięki której osoby ze szczególnymi potrzebami, w sposób możliwie samodzielny będą mogły korzystać z usług publicznych.

A zatem projektując regulacje w zakresie wykonania obowiązku zachowania zasady jawności działania rady powiatu, należy dodatkowo przeanalizować i wziąć pod uwagę obowiązki wynikające z ww. ustaw (zarówno w zakresie dostępności architektonicznej budynków, jak i dostępności cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej).

Dodatkowo, z punktu widzenia zapewnienia ochrony zasady jawności posiedzeń rady powiatu bardzo istotny jest art. 18 ust 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepis ten nakłada na organizatorów posiedzeń obowiązek zapewnienia właściwych warunków dla wykonywania prawa do uczestniczenia obywateli w sesji rady powiatu, w tym warunków lokalowych. Należy pamiętać, że w miarę potrzeby zapewnia się również transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z ww. posiedzeń. Ustawodawca zaznaczył, że ograniczenie dostępu do posiedzeń

rady z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

Kolejnym problemem, jaki wiąże się w wykonaniu obowiązku zapewnienia jawności funkcjonowania rady jest dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia rady powiatu z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2. Konstytucji). Doprecyzowaniem ww. prawa konstytucyjnego jest art. 8a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu. Jak już wspomniano wcześniej, zasadę jawności należy interpretować możliwie szeroko (na tyle, na ile pozwalają na to ustawy ograniczające, o których mowa była wyżej). Oznacza to tyle, że na podstawie ww. przepisu każda osoba, która uczestniczy w posiedzeniu może również nagrywać jego przebieg. Pojęcie wstępu na sesje rady powiatu użyte w art. 8a ust 3 ustawy o samorządzie powiatowym, podobnie jak pojęcie „dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej”, użyte w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawie o dostępie do informacji publicznej należy, interpretować szeroko, a więc nie tylko jako możliwość „bycia obecnym” podczas obrad rady gminy, czy też posiedzeń jej komisji, ale także w kontekście art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, jako prawo obywatela do rejestracji dźwięku lub obrazu z obrad rady gminy i posiedzeń jej komisji (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2008 roku, sygn. akt. II SA/Łd 89/08).

Skoro w ustawie mówi się o obywatelu, a zatem dotyczy to każdego uczestnika sesji, czyli również członka rady i przedstawiciela prasy.

Ponadto, należy zgodzić się z tezą, że przebieg posiedzenia rady powiatu jest informacją publiczną, a zatem podlega reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to wzmocnienie zasady jawności i uprawnienia do nagrywania obrazu i dźwięku (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Dla przypomnienia, ustawa wskazuje, że prawo do informacji publicznej obejmuje również uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Art. 7 ustawy o dostępie do informacji publicznej precyzuje w jaki sposób udostępnia się informację publiczną, tzn. poprzez umożliwienie wstępu na posiedzenia rady i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Podobne stanowisko zajął WSA w Łodzi w przywoływanym już wyżej wyroku z dnia 8 lipca 2008 roku wydanym w sprawie o sygn. akt: II SA/Łd 89/08, zgodnie z którym pod pojęciem szeroko rozumianego prawa do informacji należy rozumieć także prawo obywatela do rejestracji obrazu z obrad kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów.

Przy okazji wskazać należy, że pobieranie opłaty za wyrażenie zgody na nagrywanie przebiegu sesji jest nieuprawnione. Zgodnie z art. 7 ust 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dostęp do informacji jest bezpłatny za wyjątkiem sytuacji, w których sposób udostępnienia informacji wskazany we wniosku osoby żądającej dostępu do takiej informacji powoduje powstanie dodatkowych kosztów (tj. kosztów rzeczywiście poniesionych ponad zwykły koszt funkcjonowania,

związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępniania lub koniecznością przekształcenia informacji). W sytuacji samodzielnego nagrywania sesji przez jednego z jej uczestników, trudno zidentyfikować dodatkowe koszty, jakie mogłyby powstać w związku z takim sposobem udostępnienia informacji publicznej. Na podstawie powyżej przytoczonych twierdzeń, za uprawniony należy uznać pogląd, że każdy ma prawo do nagrywania obrad na dowolnym nośniku. Dodatkowo, zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej (art. 2 ust. 2), nagrywający nie musi tłumaczyć organizatorom i uczestnikom posiedzenia w jakim celu to robi. Jedyne, o czym trzeba pamiętać, to fakt, że prawo nagrywania podlega ograniczeniu z uwagi na zapisy ustaw szczególnych ograniczających zasadę jawności.

Kolejną bardzo istotną kwestią dotyczącą jawności działania rady powiatu jest zapewnienie dostępu do dokumentów – zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich reguluje statut powiatu. Ustawodawca miał na myśli dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych, w tym protokoły posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu. W myśl przytoczonego artykułu, statut ma doprecyzowywać regulacje zawarte w przepisach powszechni obowiązujących, jednak nie może zawierać norm bardziej restrykcyjnych dla obywatela niż normy ustawowe. Postanowienia statutów niezgodne z ustawami, ograniczające zasadę jawności, uznawane są przez sądy za nieważne – nie można zatem odmówić udostępnienia protokołu w oparciu o takie postanowienia statutu. Ww. teza została potwierdzona w treści wyroku wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wskutek zbadania art. 8 ust. 3 pod względem jego zgodności z Konstytucją. Trybunał nie stwierdził niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją, wskazując jednocześnie na niezbyt fortunnie użyte sformułowanie „zasady dostępu do dokumentów” w ustawach samorządowych. Jednocześnie przesądził, że sformułowanie to odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych (np. określenie czasu urzędowania, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnianie danych dokumentów – przyp. autora), które „mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Upoważnienie do sprecyzowania procedury nie może ingerować w materialną treść prawa do informacji, bowiem jego zakres i granice wyznaczone są przez Konstytucję i ustawy.” W zakresie oceny charakteru regulacji statutowych należy przytoczyć również wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2016 roku (sygn. akt: II SA/Ol 1309/16), zgodnie z którym w świetle art. 8a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, statut powiatu winien regulować wyłącznie zagadnienia techniczno-proceduralne związane z udostępnianiem dokumentów w zakresie nieuregulowanym ustawowo i tylko w taki sposób mogą być rozumiane reguły, o których mowa w ww. przepisie. Sądy wskazują, że jest to oczywiste, że gdy istnieje bezpośredni dostęp do posiedzeń w postaci wstępu na nie, to brak podstaw, aby nie udostępnić niezwłocznie materiałów dokumentujących te posiedzenia (wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2005 roku, sygn. akt: II SA/Kr 1356/04).

6.3. Ograniczenia zasady jawności

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym, zasady ograniczania jawności działania organów powiatu określa akt prawny rangi ustawowej, a zatem wiążące jest jedynie takie ograniczenie zasady jawności, które zostało zapisane w ustawie. *A contrario*, nie są wiążące w tym zakresie postanowienia statutów jednostek samorządu terytorialnego, uchwały organów stanowiących, decyzje przewodniczącego rady powiatu, które są mniej korzystne dla obywateli niż zapisy art. 61 Konstytucji, ustawy o samorządzie powiatowym lub ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sądy administracyjne badając zaskarżane postanowienia statutów jednostek samorządu terytorialnego zajęły jasne stanowisko – uchwały w przedmiocie postanowień statutów ograniczających zasadę jawności są nieważne (wyrok WSA w Rzeszowie, z dnia 7 listopada 2007 roku, sygn. akt: II SA/Rz 438/07, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 grudnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Rz 877/09). Oznacza to, że nie ma przeszkód, by organy jednostek samorządu terytorialnego zawierały w swoich statutach regulacje bardziej korzystne dla obywateli niż obowiązujące minimum ustawowe. Należy przy tym pamiętać, by zbalansować to swoiste „rozszerzenie” zasady jawności z obowiązkiem zachowania ograniczeń wynikających z innych ustaw np. z ustawy o ochronie danych osobowych.

Na podstawie ustaw uprawniających do ograniczenia jawności należy wskazać, że ograniczeniom będą podlegały te informacje z zakresu działalności rady powiatu, gdzie poruszone są kwestie dotyczące:

- informacji ustawowo chronionych,
- prywatności osoby fizycznej,
- tajemnic przedsiębiorców (np. know-how, techniczne, technologiczne, organizacyjne, handlowe).

Katalog tajemnic chronionych ustawowo jest bardzo szeroki i nie znajdziemy go w jednym akcie prawnym – konieczne jest sprawdzenie każdej ustawy „przedmiotowej” osobno. Dla podpowiedzi warto wskazać, że dość liczną grupę tajemnic chronionych ustawami zawierają ustawy chroniące informacje uzyskane w związku z wykonywanym zawodem lub działalnością. Przykładowo wskazać tu należy:

- ustawę Prawo o adwokaturze,
- ustawę o radcach prawnych,
- ustawę o komornikach sądowych i egzekucji,
- ustawę Prawo o notariacie,
- ustawę o zawodach lekarza i lekarza dentystry,
- ustawę o izbach aptekarskich
- ustawę Prawo prasowe,
- ustawę Prawo bankowe,
- ustawę o działalności ubezpieczeniowej,
- tajemnica skarbowa (za wyjątkiem informacji zbiorczej o podatnikach),
- tajemnica statystyczna (Ignaczewski J., Komentarz do spraw administracyjnych, LEX).

W odniesieniu do wspomnianej powyżej ochrony prywatności osób fizycznych, istotną rolę będzie pełniło rozporządzenie parlamentu europejskiego i rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, zwane RODO) oraz ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych. Za dane osobowe, które podlegają ochronie uważa się wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej; możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej.

Szczególne znaczenie nadaje się przy tym ochronie tzw. danych szczególnie chronionych tj. danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową.

Korelacja regulacji z zakresu dostępu do informacji publicznej z ochroną danych osobowych budzi dużo wątpliwości interpretacyjnych. Z przepisów prawa wynika, że obowiązek ochrony danych osobowych nie może prowadzić do wyłączenia prawa do informacji publicznej (a zatem do ograniczenia zasady jawności). Pkt 4 preambuły RODO mówi, że prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględny; należy je postrzegać w kontekście jego funkcji społecznej i wyważyć względem innych praw podstawowych w myśl zasady proporcjonalności. Rozporządzenie nie narusza praw podstawowych, wolności i zasad uznanych w Karcie praw podstawowych – zapisanych w Traktatach – w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu oraz komunikowania się, ochrony danych osobowych, wolności myśli, sumienia i religii, wolności wypowiedzi i informacji, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz różnorodności kulturowej, religijnej i językowej. Karta praw podstawowych jako prawo podstawowe wskazuje prawo do wolności wypowiedzi (w tym prawo do otrzymywania i przekazywania informacji, w tym informacji publicznej). A zatem RODO wskazuje wprost – tam, gdzie mamy do czynienia ze zbiegiem prawa do informacji publicznej oraz prawa do prywatności należy dokonać „proporcjonalnego wyważenia”. Ponadto, w art. 61 polskiej Konstytucji zostało zagwarantowane prawo dostępu do informacji publicznej. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. A zatem ochrona RODO nie będzie działała tam, gdzie mamy do czynienia z obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej (w zakresie podmiotowym i przedmiotowym).

6.4. Jawność działania rady powiatu a uprawnienia kontrolne radnego

31 stycznia 2018 roku weszła w życie ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Ustawa ta wprowadziła m.in. zmiany do tzw. samorządowych ustaw ustrojowych (w tym do ustawy o samorządzie powiatowym). W ramach wprowadzonych zmian, przyznano radnym powiatowym szereg uprawnień z zakresu uzyskiwania informacji o działalności rady. Nowe przepisy stosuje się od początku obecnej kadencji.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 21 ustawy o samorządzie powiatowym, w dodanym ust. 2a wskazano, że w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność starostwa powiatowego, a także spółek z udziałem powiatu, spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowych osób prawnych, powiatowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Przepis ten konstytuuje zasadę jawności działania rady w stosunku do członków rady. Jak wskazali projektodawcy w uzasadnieniu, postanowiono „przenieść” do ustaw samorządowych rozwiązania podobne do przysługujących posłom i senatorom. Uprawnienia przyznane członkom rady są ograniczone do jednostki samorządu terytorialnego do której radny został wybrany, a zatem radny będzie mógł korzystać z przysługujących mu uprawnień kontrolnych jedynie w zakresie mieszczącym się w obszarze zadań i kompetencji rady. Możliwość uzyskania innych informacji (poza zakresem kompetencji rady) przysługuje radnemu na mocy zasad ogólnych dostępu do informacji publicznej (o ile radny żąda informacji publicznej).

Należy zwrócić uwagę, że art. 21 ust. 2a jest przepisem bardzo ogólnym i szerokim, bowiem nie zdefiniowano precyzyjnie co oznacza „uzyskiwanie informacji i materiałów”. Wydaje się zatem, że ustawodawca dopuścił wszelkie możliwe zachowania pozwalające na spełnienie celu przepisu. Podobnie nie określono katalogu dokumentów, których udostępnienia może żądać radny. Zasadnym wydaje się przyjęcie, że chodzi o wszystkie dokumenty, które pozwolą mu na rzetelne i zgodne z prawem wykonywanie mandatu. Jak wskazuje Komentarz do art. 21 ustawy o samorządzie powiatowym (por. Ustawy samorządowe. Komentarz, p. zb. p. red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Beck, Warszawa 2018), odmowa udostępnienia radnemu żadnych materiałów i informacji (mieszczących się w ww. zakresie) może nastąpić jedynie wówczas, gdy zobowiązany podmiot wykaże, że ich ujawnienie (udostępnienie) narusza dobra osobiste lub tajemnicę prawnie chronioną.

Na mocy art. 21 ust. 2a radny ma również prawo wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się żądane przez niego informacje czy materiały. Ustawodawca ograniczył prawo wstępu jedynie do miejsc, gdzie przechowywane są interesujące radnego dane. A zatem dotyczy to sytuacji, w której samo uzyskanie tych danych jest

w ocenie radnego niewystarczające lub niemożliwe np. w sytuacji gdy radny chce skontrolować warunki w jakich przechowywane są dokumenty.

Dodatkowo, radnemu przysługuje prawo wglądu w działalność określonych podmiotów. Oznacza to, że na żądanie radnego należy zapewnić mu prawo do obserwowania m.in. posiedzeń organów kolegialnych np. zarządów spółek prawa handlowego, w których udziały posiadają powiat czy powiatowe osoby prawne, zakładów, przedsiębiorstw itp. Jak wskazuje doktryna, prawo to umożliwi radnemu obserwację działania różnych komisji konkursowych np. w przypadku konkursów na stanowiska, konkursów związanych z rozstrzygnięciem zamówień publicznych. Szczegółne miejsce zajmuje tu kompetencja do kontrolowania działalności starostwa.

Ponadto, w ramach ww. nowelizacji do art. 21 dodano ust. 9 – 13, które ustawowo regulują prawo radnych do składania interpelacji i zapytań. Dotychczas prawo radnych do kierowania interpelacji lub zapytań mogło być wprowadzone dobrowolnie przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego i uregulowane według jej uznania. Ustawodawca stwierdził jednak, że uprawnienia te winny przysługiwać każdemu radnemu z mocy ustawy i być realizowane w sposób zunifikowany w skali całego kraju. Mają one wzmocnić pozycję radnych względem starosty i umożliwić ocenę wykonywania władzy w powiecie.

Zgodnie z art. 21 ust.9 w sprawach dotyczących powiatu radni mogą kierować interpelacje i zapytania do starosty. Wskazać należy, że uprawnienie obejmuje szeroko rozumiane sprawy dotyczące powiatu, a zatem radni mogą żądać informacji na temat wszelkich kwestii związanych z działaniem jednostki samorządu terytorialnego.

Definicję zapytania zawiera art. 21 ust. 11, zgodnie z którym zapytanie radnego składane jest w sprawach aktualnych problemów powiatu oraz w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Ustawodawca podkreślił więc, że zapytania dotyczą z jednej strony kwestii bieżących (a więc nie dotyczą np. odległych w czasie przedsięwzięć, dalekosiężnych planów oraz różnego rodzaju „sprawozdań historycznych”), z drugiej zaś – spraw indywidualnych. W art. 21 ust. 10 zdefiniowano pojęcie interpelacji, a mianowicie interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla powiatu. W ustawie nie doprecyzowano jak określać czy dana sprawa ma istotne znaczenie dla powiatu, czy też nie. Wydaje się zatem, że łatwiej jest tłumaczyć pojęcie interpelacji przez pryzmat bardziej konkretnej definicji zapytania, bowiem skoro w sprawach aktualnych i indywidualnych składa się zapytania, to w pozostałych, bardziej doniosłych, ogólnych, długofalowych radni mogą wnosić interpelacje. Jak wskazuje Gajewski w swoim komentarzu, dotychczas wskazywano w literaturze, że oba te instrumenty różnią się trybem ich wniesienia (interpelacje powinny być składane pisemnie natomiast zapytania powinny być składane, co do zasady, na sesji w formie ustnej), a także zakresem przedmiotowym poruszanych w nich spraw (interpelacja dotyczy problemów zasadniczych podczas gdy zapytanie dotyczy kwestii bieżących, mniej istotnych).

Ustawodawca postanowił wprowadzić jedynie różnice w zakresie spraw, jakich dotyczą te dwie instytucje, bowiem zgodnie z art. 21 ust. 12 forma, tryb składania

oraz postępowanie w sprawie rozpoznania zarówno zapytania jak i interpelacji, są takie same. Dlatego z formalnego punktu widzenia, dla istnienia uprawnienia radnego do złożenia interpelacji czy zapytania, nie ma znaczenia jak nazwie on swoje żądanie. Zarówno interpelacja, jak i zapytanie powinny zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania.

Interpelacje, jak i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie staroście. Pojęcie niezwłocznie jest pojęciem nie-dookreślonym, ale w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że oznacza ono, by wykonać daną czynność jak najszybciej się da, bez zbędnej zwłoki. Starosta, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie przewidział trybu przedłużenia terminu, o którym mowa w art. 21 ust. 12. Oznacza to, że w sytuacji, w której starosta z uzasadnionej przyczyny (np. konieczność zebrania danych) potrzebuje więcej czasu na odpowiedź, powinien on mimo wszystko skierować do przewodniczącego pismo z wyjaśnieniami dlaczego nie przygotował żądanej odpowiedzi w ustawowym terminie.

Zgodnie z art. 21 ust. 13, treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej powiatu, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Ustawodawca nie wskazuje kto jest zobligowany do wypełnienia tego obowiązku, jednak z praktycznego punktu widzenia będzie to czyniło biuro obsługujące radę powiatu.

Ustawodawca nie przewidział rozwiązań szczególnych na wypadek np. nieudzielenia informacji przez starostę albo nieprzekazania interpelacji lub skargi przez przewodniczącego. Zasadnym wydaje się, by radni, jeśli uznają to za konieczne, w takich sytuacjach mogli składać skargi na bezczynność do sądu administracyjnego.

Na zakończenie zaznaczyć należy, że regulacja ustawowa jest regulacją minimalną. Nie ma przeszkód, by konkretna jednostka samorządu terytorialnego wprowadziła inne, dodatkowe sposoby uzyskiwania przez radnych informacji (np. pytania ustne), jednak nie będą to już zapytania i interpelacje w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym i tym samym będą wymagały ustalenia trybu postępowania w statucie powiatu. Warto pamiętać, by regulując te „dodatkowe sposoby” w statucie nie używać nomenklatury zastrzeżonej dla regulacji ustawowych.

Jak już wskazano we wcześniejszych rozważaniach, radny powiatu ma prawo skorzystania również z uprawnień wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej na zasadach ogólnych. Dotyczy to pozyskania informacji spoza zakresu kompetencji rady, o którym mowa w art. 21 ust. 2a. W tym miejscu na uwagę zasługuje teza wyroku NSA z dnia 4 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I OSK 1852/16, która mówi, że skoro zatem dostęp do informacji publicznej w trybie przedmiotowej ustawy może być realizowany przez każdego, to zakres określenia „każdy” obejmuje także radnego, pod warunkiem jednak, że nie ma on innej możliwości zapoznania się z informacją, która jest przedmiotem jego zainteresowania. Oznacza to, że przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stosuje się, jeżeli informacja publiczna dostępna

jest w innym trybie. Dla uznania, że radny ma inny tryb dostępu do wnioskowanych danych, tryb ten musiałby być trybem zapewniającym mu w ramach jego statusu możliwość dostępu do informacji będących przedmiotem jego zainteresowania. Tylko wówczas można przyjąć, że radny ma zapewniony dostęp do interesujących go danych publicznych i odmówić stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Na kanwie powyższego orzeczenia należy zatem zadać pytanie, czy jeżeli radny będzie występował o udostępnienie informacji publicznej jako osoba fizyczna (nie powołując się na wykonywanie mandatu radnego), to będzie miał prawo do składania wniosków o dostęp do informacji publicznej nawet w zakresie dotyczącym informacji z art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym (o ile oczywiście informacje te posiadają przymiot informacji publicznej)? Z uwagi na szczególne odformalizowanie, wydaje się, że tak. Wówczas korzysta on z całego dobrodziejstwa uprawnień wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

6.5. Jawność głosowań

Kolejnym elementem zapewniającym jawność i przejrzystość funkcjonowania rady powiatu jest uregulowana w art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym zasada jawności głosowań nad uchwałami. Zgodnie z ust. 1 art. 13, uchwały rady powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Ustawodawca wprowadził zasadę jawnego głosowania nad uchwałami jako wymóg warunkujący prawidłowe podejmowanie rozstrzygnięć przez radę. Jak wskazuje NSA, dla prawidłowości trybu podejmowania uchwały wszystkie te 3 elementy (kworum, większość i jawność – przyp. autora) muszą wystąpić jednocześnie, kumulatywnie. Jakikolwiek zaś odstępstwa od tak określonej procedury podejmowania uchwał muszą (obligatoryjnie) mieć podstawę prawną w konkretnym przepisie rangi ustawowej (wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 roku wydany w sprawie o sygn. akt: I OSK 1997/12). Odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko mocą ustawy (wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 sierpnia 2011 roku w sprawie o sygn. akt: II SA/Ke 366/11). Jak wynika z powyższego, wszelkie odmiennie uregulowania dotyczące głosowania nad uchwałami muszą zostać przewidziane przez ustawę – to stwierdzenie należy traktować jako element ww. zasady, określający „sztywno” przypadki ewentualnych odstępstw. 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. Zasada jawności ma charakter bezwzględny i nie może zostać zmieniona w żaden sposób np. odmiennym postanowieniem statutu powiatu. Takie postanowienia statutu nie są wiążące.

Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów można wyprowadzić ogólną zasadę, że wyłączenie jawności głosowania dotyczy tych uchwał tzw. osobowych.

Na gruncie ustawy o samorządzie powiatowym, z tajnym głosowaniem mamy do czynienia w przypadkach: wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady powiatu; wyboru starosty oraz pozostałych członków zarządu na wniosek starosty; odwołania starosty.

Wg orzecznictwa i doktryny utajnienie głosowania w sytuacji, gdy przepis ustawy nie przewiduje głosowania tajnego stanowi naruszenie zasady jawności i skutkuje wadliwością prawną uchwały, dając organowi nadzoru prawo do stwierdzenia jej nieważności. Możliwość przeprowadzenia głosowania tajnego, w „uzasadnionych przypadkach” (wg statutu), wbrew zasadzie, wedle 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 roku wydany w sprawie o sygn. akt: III SA/Wr 120/08). Podobną tezę wygłosił WSA w Opolu w wyroku z dnia 28 marca 2008 roku wydanym w sprawie o sygn. akt: II SA/Op 567/07, tzn. uchybieniu wymaganemu trybowi podejmowania uchwał i naruszeniu zasady jawności głosowania nie można przypisać waloru nieistotnego naruszenia prawa, zwłaszcza, że nie można domniemywać czy głosowanie zgodne z prawem dałoby taki sam wynik. O „istotności” naruszenia prawa stanowi i to, że przeprowadzenie głosowania tajnego łamie ustawową i konstytucyjną zasadę jawności.

6.6. Oświadczenia majątkowe

Zgodnie z art. 25c ust. 1. ustawy o samorządzie powiatowym, radny, członek zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

Oświadczenie majątkowe dotyczy ich majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Na uwagę zasługuje sformułowanie „majątku odrębnego”. Jak wskazuje orzecznictwo i doktryna Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie posługuje się pojęciem „majątku odrębnego”, ale pojęciem „majątku osobistego”. Możemy więc mieć do czynienia z pewnymi wątpliwościami interpretacyjnymi, jednak wykładnia funkcjonalna przepisu pozwala na stwierdzenie, iż majątek odrębny to wg ustawodawcy majątek osobisty z Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Zgodnie z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym, przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków. Art. 31-33 Kodeksu wyliczają elementy wchodzące w skład majątku osobistego małżonków i majątku wspólnego. Wypełniając oświadczenie należy mieć na uwadze te regulacje.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 47 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, małżeńską wspólność majątkową można przez umowę (w formie aktu notarialnego) rozszerzyć lub ograniczyć albo ustanowić rozdzielność majątkową lub rozdzielność majątkową z wyrównaniem dorobków.

Na mocy art. 54 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, separacja nie powoduje ustania związku małżeńskiego, ale powoduje powstanie między małżonkami rozdzielnosci majątkowej. W przypadku orzeczenia separacji składający oświadczenie jest zatem zobowiązany do podania informacji wyłącznie o swoim majątku osobistym. Z chwilą zniesienia separacji powstaje między małżonkami ustawowy ustrój majątkowy (wspólność majątkowa), przy czym na zgodny wniosek małżonków sąd orzeka o utrzymaniu między nimi rozdzielnosci majątkowej.

Zgodnie z art. 25c ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, oświadczenie majątkowe zawiera informacje o:

- zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od, komunalnej osoby prawnej lub związku metropolitalnego mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych;
- dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;
- mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 złotych;
- zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

Dodatkowo, osoba składająca oświadczenie majątkowe określa w nim przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Wzór formularza oświadczenia majątkowego radnego oraz wzór formularza oświadczenia majątkowego członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty uregulowany jest rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów.

Oświadczenie majątkowe (wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą) składają w dwóch egzemplarzach:

- radny – przewodniczącemu rady powiatu;
- starosta, przewodniczący rady powiatu – wojewodzie;
- wicestarosta, członek zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty – staroście.

Ww. osoby analizują dane zawarte w oświadczeniu majątkowym. Jeden egzemplarz przekazują urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Oświadczenie

majątkowe przechowuje się przez 6 lat. Przez taki sam okres czasu winny być publikowane na BIP, po czym trwale usunięte pod rygorem kary wymierzonej z tytułu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Nie jest to ryzyko tylko teoretyczne - w ostatnim czasie przekonała się o tym jedna z jednostek samorządu terytorialnego.

Terminy składania oświadczeń:

- radny składa pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania. Do pierwszego oświadczenia majątkowego radny jest obowiązany dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym uzyskał mandat, jeżeli taką działalność prowadził przed dniem wyboru. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnego co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na 2 miesiące przed upływem kadencji.
- członek zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia wyboru lub powołania na stanowisko albo od dnia zatrudnienia. Do pierwszego oświadczenia majątkowego członek zarządu powiatu, sekretarz powiatu, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty są obowiązani dołączyć informację o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadzili ją przed dniem wyboru, powołania lub zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Jeżeli terminy określone powyżej nie zostaną dotrzymane, odpowiednio, przewodniczący rady powiatu, wojewoda lub starosta (organ któremu składa się oświadczenie) w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywa osobę, która nie złożyła oświadczenia do jego niezwłocznego złożenia wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Termin ten liczy się od dnia skutecznego dostarczenia wezwania.

W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia występuje do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia majątkowego.

Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych (a zatem również przewodniczący rady powiatu) w terminie do dnia 30 października każdego roku przedstawia radzie powiatu informację o:

- 1) osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie;
- 2) nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia;
- 3) działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych.

Brak jest sankcji prawnych w stosunku do podmiotów analizujących oświadczenia majątkowe w sytuacji ich bezczynności np. niewystępowania z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli oświadczenia pomimo podejrzenia podania w nim nieprawdy lub zatajenia prawdy.

Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Wojewoda i przewodniczący rady powiatu przekazują staroście kopie oświadczeń majątkowych, które im złożono. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Skutkiem niezłożenia oświadczenia majątkowego jest w przypadku:

- radnego – wygaśnięcie mandatu
- członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osobę zarządzającą, i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu starosty – powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia złożenia oświadczenia.

Jeżeli członek zarządu powiatu lub skarbnik powiatu nie złożą w terminie oświadczenia majątkowego, rada powiatu odwołuje ich, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia.

Jeżeli sekretarz powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty nie złożą w terminie oświadczenia majątkowego, właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje z nimi umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia.

Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę w trybie określonym w ust. 2 i 3 jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy.

Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym, powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

7 | Przewodniczący rady a prawo pracy

Patrycja Grebla-Tarasek

Nowelizacją z 11 listopada 2018 r. wprowadzono do ustawy o samorządzie powiatowym art. 19a, którego treść stanowi, iż: „Przewodniczący rady powiatu w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady powiatu, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady powiatu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.”

Kierownikiem starostwa powiatowego jest starosta, który jest automatycznie zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa. Szczegółowe uprawnienia przewodniczącego rady powiatu nie ograniczają uprawnień starosty do wydawania poleceń względem pracowników urzędu, jednak wprowadzają dualizm podmiotów, które dysponują takimi kompetencjami, co w praktyce może prowadzić do konfliktów i rozbieżności w wydawanych poleceniach. Nowelizacja niejako wymusza współpracę pomiędzy starostą a przewodniczącym rady powiatu. Na wstępie należy również dodać, że przewodniczący rady powiatu nie może wydawać poleceń służbowych wszystkim pracownikom starostwa powiatowego, ale tylko tym, którzy wykonują zadania organizacyjne, prawne i inne zadania związane z funkcjonowaniem rady, komisji i radnych.

Celem wprowadzenia tego przepisu było wzmocnienie pozycji przewodniczącego rady powiatu (tożsamy rozwiązanie zostało wprowadzone w ustawach o samorządzie gminnym i wojewódzkim). Przed wejściem w życie niniejszej nowelizacji przewodniczący rady powiatu nie miał żadnych uprawnień do wydawania poleceń służbowych pracownikom starostwa. Wprowadzenie nowych uprawnień przewodniczącego rady jest odpowiedzią na problem słabości rady w relacjach z organem wykonawczym, wynikający z braku wsparcia dla radnych, np. w zakresie przygotowywania i opiniowania projektów uchwał czy też pozyskiwania informacji. Podczas gdy zarząd powiatu, jako organ wykonawczy może korzystać z pracy całego aparatu administracyjnego danego starostwa powiatowego, radni zdani są na własną pracę lub pracę osób angażowanych i wynagradzanych przez samych radnych.

Wartym wspomnienia jest fakt, że w pierwotnym projekcie przewidywano wprowadzenie innego rozwiązania polegającego na obowiązku utworzenia w każdej jednostce samorządu terytorialnego biura rady składającego się z pracowników wykonujących pod zwierzchnictwem przewodniczącego rady zadania organizacyjne, prawne i inne zadania związane z funkcjonowaniem rady, komisji i radnych (druk sejmowy nr 2001 wydany przez Sejm RP VIII kadencji). Jednak w ostatecznie

uchwalonej nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym pomysł wyodrębnienia jednostki organizacyjnej obsługującej radę został odrzucony, a przyjęto rozwiązanie pośrednie zezwalające na wydawanie w ograniczonym zakresie poleceń przez przewodniczącego rady powiatu.

Przewodniczący rady realizuje swoje zadania za pośrednictwem biura rady bądź kancelarii przewodniczącego rady lub innej komórki organizacyjnej starostwa powiatowego. Nowelizacja umożliwiła przewodniczącemu rady wykonywanie uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do wskazanych powyżej pracowników.

Wprowadzona nowelizacja niejako sankcjonuje dobrą praktykę, która występowała już przed wprowadzeniem regulacji w niektórych samorządach, polegającą na oddelegowywaniu pracowników starostwa do obsługi prac rady. W powiatach, gdzie funkcjonuje takie rozwiązanie, starosta nie korzysta z możliwości wydawania poleceń służbowych względem tych pracowników, pozostawiając tą kwestię przewodniczącemu rady powiatu. Takie nieformalne wyodrębnienie zadań i w pewnym sensie „wycofanie” starosty, powoduje wyeliminowanie sytuacji konfliktowych na tle wydawanych poleceń służbowych tym pracownikom. Rozwiązanie to zdecydowanie sprzyja dobrej współpracy pomiędzy starostą a przewodniczącym rady powiatu.

Polecenia służbowe wydawane pracownikom urzędu przez przewodniczącego rady powiatu dotyczyć mogą jedynie realizacji obowiązków przewodniczącego rady.

Aby określić kompetencje przewodniczącego rady powiatu należy uprzednio wskazać zakres jego obowiązków służbowych. Do obowiązków przewodniczącego rady powiatu należą w szczególności:

- prowadzenie obrad rady powiatu,
- organizowanie pracy rady,
- zwoływanie sesji rady,
- ustalanie porządku obrad,
- podpisywanie uchwał rady,
- przekazywanie do publikacji uchwał, które ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- realizacja kompetencji związanych ze składaniem przez radnych oświadczeń majątkowych,
- wykonywanie wobec starosty czynności z zakresu prawa pracy, związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy,
- wyznaczanie zadań związanych z wykonywaniem przez radnych podróży służbowych (wskazuje termin podróży służbowej, miejsce rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej, środek transportu).

Podsumowując należy stwierdzić, że przewodniczący rady powiatu może wydawać polecenia służbowe pracownikom starostwa, jednak muszą one dotyczyć powyżej wymienionych kompetencji, jakie posiada przewodniczący rady. W innym wypadku, polecenia wydane poza zakresem kompetencji nie będą wiązały pracowników.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubuskiego z 23 listopada 2018 r. (znak NK-I.4131.190.2018.TDOM, Dziennik Urzędowy wojewody lubuskiego z 2018 r. poz. 2719) zwrócono uwagę, że art. 21a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95) nie ustanawia przewodniczącego rady zwierzchnikiem służbowym pracownika urzędu gminy, a tylko wyposaża go w prawo wykonywania uprawnień takiego zwierzchnika – w zakresie czynności, o których mowa w tym przepisie. Pomimo, iż rozstrzygnięcie to zapadło w stanie faktycznym, który dotyczył gminy to znajduje ono w pełni zastosowanie w stosunku do samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

Przewodniczącemu rady powiatu przysługują względem pracowników, którym może wydawać polecenia służbowe uprawnienia zwierzchnika służbowego. Na mocy art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U.2019.1282 t.j.) do obowiązków pracownika należało będzie sumienne i staranne wykonywanie poleceń przewodniczącego rady. Zgodnie z art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych jeżeli pracownik jest przekonany, że wydane mu polecenie służbowe jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona czynu zabronionego jest on obowiązany poinformować o zaistniałym fakcie swojego bezpośrednio przełożonego (w tym wypadku przewodniczącego rady, który wydał polecenie). W przypadku ponowienia polecenia służbowego na piśmie, pracownik samorządowy obowiązany jest polecenie to wykonać, dokonując jednocześnie zawiadomienia kierownika jednostki, w której jest zatrudniony (w tym wypadku starostę). Jednak pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest on przekonany, że jego wykonanie doprowadziło by do popełnienia czynu zabronionego, o czym obowiązany jest niezwłocznie powiadomić kierownika jednostki – starostę.

Pytanie: Czy na tle niniejszej regulacji możliwym jest utworzenie w starostwie odrębnej komórki organizacyjnej, w której uprawnionym do nadzorowania pracy będzie wyłącznie przewodniczący rady powiatu?

Nie jest dopuszczalne utworzenie na potrzeby obsługi działalności rady powiatu, odrębnej komórki organizacyjnej podporządkowanej wyłącznie przewodniczącemu rady powiatu bez nadzoru starosty.

Pytanie: Czy sekretarz powiatu musi wykonywać polecenia przewodniczącego rady powiatu?

Odpowiadając na to pytanie należy zwrócić uwagę, że zakres czynności sekretarza powiatu jest ruchomy tzn. w każdym powiecie może być on inny, jednak sekretarz co do zasady nie zajmuje się obsługą rady powiatu. W takim wypadku nie znajdzie zastosowania przepis pozwalający przewodniczącemu rady powiatu na wydawanie poleceń służbowych.

Pytanie: Czy możliwość wydawania poleceń służbowych dotyczyła będzie wyłącznie pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych obsługujących radę powiatu?

Na pytanie to należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Chociaż co do zasady to pracownicy zatrudnieni w komórkach obsługujących radę powiatu będą wykonywali zadania związane z jej obsługą, to zadania związane z obowiązkami znajdującymi się w przedmiotowym zakresie zadań przynależnych przewodniczącemu rady, wykonywać mogą też pracownicy nie zatrudnieni w tychże komórkach. Zatem, istnieje formalna możliwość wydawania poleceń przez przewodniczącemu rady innym pracownikom starostwa.

Pytanie: Czy przewodniczący rady powiatu może zlecać pracownikom prace w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w niedziele i święta?

Jeżeli zlecenie pracownikowi starostwa pracy przez przewodniczącego rady związane jest ze sferą, w której przewodniczący rady posiada uprawnienia do wydawania poleceń służbowych pracownikom starostwa, to na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym możliwe jest zlecenie pracownikom pracy w godzinach nadliczbowych, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki a także w wyjątkowych przypadkach w porze nocnej oraz w niedziele i święta.

Pytanie: Czy w przypadku nieobecności przewodniczącego rady powiatu jego uprawnienia odnośnie wydawania poleceń służbowych pracownikom może wykonywać wiceprzewodniczący rady powiatu?

Tak, w zakresie w którym wiceprzewodniczący zastępuje przewodniczącego rady.

Pytanie: Jak w sytuacji konfliktu pomiędzy starostą a przewodniczącym rady powiatu powinien zachować się pracownik, który jest adresatem sprzecznych ze sobą poleceń służbowych?

W takiej sytuacji podstawowe znaczenie będą miały szczegółowe okoliczności danej sprawy. Abstrakcyjnie, wskazać można jedynie, że w sytuacji, w której polecenie dotyczyło będzie ściśle zadania związanego z funkcjonowaniem rady powiatu, komisji i radnych oraz zadań znajdujących się w ramach obowiązków przewodniczącego rady powiatu, to wówczas pracownik powinien w pierwszej kolejności wykonać polecenie służbowe wskazane mu przez przewodniczącego rady powiatu, nawet w sytuacji gdy polecenie to pozostaje w sprzeczności z zadaniem zleconym mu przez starostę lub w sytuacji gdy starosta wyraźnie określił, aby takiego polecenia służbowego wydanego przez przewodniczącego rady powiatu nie wykonywać.

Pytanie: Jak w praktyce z perspektywy pracownika, najlepiej uniknąć wykonywania sprzecznych ze sobą poleceń służbowych?

W sytuacji wydania przez przewodniczącego rady powiatu i starostę sprzecznych ze sobą poleceń służbowych, najlepiej zażądać wydania tychże poleceń na piśmie. Na możliwość takiego rozwiązania wskazuje wprost treść art. 25 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. O zaistniałej sprzeczności pracownik winien zawiadomić swojego bezpośredniego przełożonego, który jest uprawniony do reagowania w takiej sytuacji. Nie zawsze bowiem sprzeczne polecenia wynikały będą ze złej woli organów, które je wydają. Często takie sytuację mogą być odzwierciedleniem braku wiedzy o wydanym sprzecznym poleceniu przez „drugą stronę”.

Pytanie: Czy pracownik może odmówić wykonania polecenia służbowego wydanego przez przewodniczącego rady, jeżeli polecenie to nie mieści się w zakresie w jakim przewodniczący może wydawać polecenia?

Odpowiedź na to pytanie jest oczywiście twierdząca. Jeżeli wydane przez przewodniczącego rady powiatu polecenie nie mieści się w katalogu zadań w, którym przewodniczący rady powiatu może wydawać polecenia, wówczas pracownik może odmówić jego wykonania.

Pytanie: Czy przewodniczący rady powiatu może wydawać polecenia służbowe pracownikom zatrudnionym poza starostwem powiatowym w jednostkach organizacyjnych powiatu np. pracownikom PCPR?

Nie, adresatem poleceń służbowych przewodniczącego rady powiatu mogą być wyłącznie pracownicy starostwa powiatowego.

Pytanie: Czy w świetle przyznanych kompetencji przewodniczący rady powiatu może samodzielnie zatrudniać nowych pracowników starostwa?

Nowelizacja nie przyznaje przewodniczącemu rady powiatu kompetencji w zakresie możliwości nawiązywania stosunków pracy z wybranymi kandydatami. Zgodnie z art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych kompetencje z zakresu prawa pracy wykonuje starosta. Zatem nie jest możliwe samodzielne nawiązywanie stosunków pracy przez przewodniczącego rady powiatu z wybranymi kandydatami, co oczywiście nie wyklucza możliwości uczestniczenia przez przewodniczącego rady powiatu w procedurze wyłaniania nowych pracowników (np. rozmowa kwalifikacyjna).

W tym miejscu przytoczyć można rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 2 stycznia 2019 r., sygn. PN-II.4131.385.2018, Dz.Urz. woj. lubel. z 2019 r. poz. 25, które wskazuje, że to do wójta należy tworzenie określonych stanowisk

w urzędzie gminy oraz powierzanie osobom zatrudnionym na tych stanowiskach określonych obowiązków, w tym w zakresie obsługi rady.

Wszystkie opisane powyżej uprawnienia jakie uzyskał przewodniczący rady powiatu w zakresie wydawania poleceń oraz pełnienia funkcji zwierzchnika służbowego względem określonej kategorii pracowników, nie dają przewodniczącemu rady powiatu kompetencji do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy względem pracowników zatrudnionych w starostwie. Kompetencje z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników zatrudnionych w starostwie, zgodnie z art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych wykonuje starosta.

Pytanie: Czy w świetle przyznanych kompetencji przewodniczący rady powiatu może samodzielnie rozwiązać, z uwagi na ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych, stosunek pracy z określonym pracownikiem starosta?

Odpowiedź na to pytanie będzie analogiczna, jak w sytuacji możliwości samodzielnego zatrudniania pracowników. Nowelizacja nie wpływa na kompetencje jakie wykonuje w zakresie prawa pracy względem pracowników starostwa starosta. Przewodniczący rady powiatu może poinformować starostę o ciężkim naruszeniu obowiązków pracowniczych, jednak nie przysługują mu samodzielne uprawnienia w stosunku do takiego pracownika. W tym wypadku ostateczna decyzja co do rozwiązania stosunku pracy należy do starosty.

Pytanie: Przewodniczący rady powiatu jest niezadowolony z obsługi rady przez pracownika starostwa. Czy może takiego pracownika zwolnić?

Nie. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji przewodniczący rady powiatu może jednak zwrócić się z prośbą do starosty o oddelegowania do obsługi rady innego pracownika.

Pytanie: Czy przewodniczący rady powiatu może przyznawać premie i nagrody pracownikom, którym może samodzielnie wydawać polecenia służbowe? Czy może przyznawać podwyżki w wynagrodzeniu tymże pracownikom?

Nie, bowiem czynności z zakresu prawa pracy a takimi czynnościami jest przyznawanie premii i nagród pracownikom oraz ustalanie wysokości ich wynagrodzenia, wykonuje względem pracowników zatrudnionych w starostwie powiatowym starosta. Uprawnienie to przynależy jest staroście na podstawie art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych.

Pytanie: Czy przewodniczący rady powiatu może udzielić pracownikowi, względem którego może wydać polecenie służbowe, nagany? Czy w inny sposób może ukarać pracownika np. zastosować karę pieniężną?

Odpowiedź na to pytanie również jest przecząca, bowiem czynności z zakresu prawa pracy względem pracowników zatrudnionych w starostwie wykonuje starosta.

Pytanie: Czy przewodniczący rady powiatu posiada jakieś instrumenty prawne pozwalające na egzekwowanie wydawanych przez niego poleceń służbowych?

Przewodniczący rady powiatu nie posiada żadnych instrumentów prawnych pozwalających na egzekwowanie wydawanych poleceń służbowych względem pracowników co do, których przysługuje mu takie uprawnienie.

8 | Komunikacja przewodniczącego z mediami – reprezentowanie rady na zewnątrz

Rafał Rudka

Rola przewodniczącego rady powiatu została jasno określona w przepisach prawa i ogranicza się literalnie rzecz biorąc do organizowania prac rady i prowadzenia sesji. Niemniej jednak przyjęto się, że przewodniczący rady w wielu sytuacjach pełni rolę przedstawiciela rady na zewnątrz, a także w wielu przypadkach sytuacja zmusza go do przedstawienia stanowiska rady na zewnątrz.

Jak w takich chwilach uniknąć konfliktu na linii przewodniczący rady – starosta?

Odpowiedź nie jest jednoznaczna. Rozsądnym rozwiązaniem jest dookreślenie wzajemnej roli pomiędzy przewodniczącym a przedstawicielem organu. Warto określić warunki brzegowe dla wzajemnej współpracy. I konsekwentnie się ich trzymać.

Odrębną kwestią jest wykorzystywanie funkcji przewodniczącego rady do budowy i umacniania publicznego wizerunku. Na tej kwestii skupimy się w tej części publikacji.

8.1. Wizerunek publiczny – czym jest?

Definicji tego czym jest wizerunek publiczny jest wiele. Uogólniając można samodzielnie spróbować go określić jako coś co dotyczy tego co zewnętrzne – czyli jak jest się postrzeganym, jak się wygląda oraz jak się postępuje. A patrząc w szerszej perspektywie, np. w kontekście organu – rady, jak dany organ jest postrzegany przez zewnętrznego obserwatora – głównie mieszkańca.

8.2. Narzędzia używane do budowania wizerunku publicznego

Skupmy się jednak na wizerunku własnym przewodniczącego rady. Budując swój wizerunek publiczny warto wykorzystać wiele form przekazu jakie daje nam współczesny świat. Mówimy tu zarówno o mediach klasycznych (jak radio, tv, prasa), oraz nowoczesnych, jak internet (portale, media społecznościowe, strony www).

a) radio

Dostępność do tego środka dotarcia do społeczeństwa jest mocno uzależniona od miejsca, w którym funkcjonuje przewodniczący rady. I tak w dużych miejscowościach dostęp ten będzie oczywisty i będzie obejmował szereg różnych stacji radiowych. Natomiast w ośrodkach bardziej oddalonych od zurbanizowanych

miejsc może się okazać, że takiej możliwości dotarcia do mieszkańców po prostu nie będzie.

Warto jednak – o ile jest to możliwe, korzystać z tej formy kontaktu z mieszkańcami. Z danych opublikowanych w sierpniu 2019 r. przez Komitet Badań Radiowych wynika, że codziennie radia słucha 72,1 proc. Polaków. Oczywiście głównie dotyczy to dużych stacji radiowych. Niemniej jednak pewna część słuchaczy z przyjemnością słucha rozgłośni lokalnych. Warto także dodać, że część tych „dużych” rozgłośni w pewnej części serwisów informacyjnych wydziela określoną część czasu antenowego na informacje czy wywiady z danego regionu.

W tym miejscu od razu warto zasygnalizować, że nagrane audycje bardzo często udostępniane są na stronach poszczególnych rozgłośni i mogą służyć do późniejszego udostępniania w sieci (o czym w dalszej części).

b) telewizja

W każdym regionie w Polsce działa regionalna telewizja – publiczna, a w niektórych miejscach (bardziej zurbanizowanych) także i stacje prywatne. Warto więc – przy realizacji większych, tj. o znaczeniu ponadlokalnym lub bardzo istotnym dla środowiska lokalnego, inicjatyw wykorzystywać także tę formę dotarcia do mieszkańców.

Z reguły wywiady czy wypowiedzi nagrane z przedstawicielami samorządów również trafiają do serwisów informacyjnych lub innych audycji. Niejednokrotnie są one później dostępne także na stronach internetowych danej stacji – co w konsekwencji pozwala na ich dalsze udostępnianie w sieci (o czym później) i przez to poszerzanie zasięgów dotarcia do mieszkańców.

c) prasa

Wiele redakcji gazet, a ostatnio portali internetowych wzięło „na tapetę” mniejsze miejscowości. Dzięki temu niemal w każdym miejscu w Polsce możemy już znaleźć czy to lokalne wydanie danego czasopisma, czy to lokalny internetowy portal informacyjny. Z punktu widzenia dostępności dla potencjalnego odbiorcy-mieszkańca ta forma kontaktu stała się w ostatnim czasie bardzo istotna.

Zatem wydaje się, że udzielanie komentarzy czy przekazywanie komunikatów do opublikowania w tych mediach stało się jednym z najbardziej istotnych – z punktu widzenia budowy wizerunku medialnego danego samorządowca – miejsc.

Nieco inaczej może być w przypadku większych miast, gdzie ilość tego typu podmiotów jest dużo większa. Tutaj mogą być kluczowi Ci „więksi” – Ci bardziej rozpoznawalni lub Ci dedykowane do określonej grupy odbiorców – atrakcyjni z punktu widzenia przekazu lub środowiska, w którym dany samorządowiec chce się kreować. W dużych ośrodkach bardziej sprawdzają się będzie obecność w produktach (serwisach) kilku redakcji.

d) internet (media społecznościowe, platformy komunikacyjne, strona internetowa)

Wg danych wynikających z raportu „Digital 2019” opublikowanych przez Hootsuite i We Are Social już 78 proc. mieszkańców Polski korzysta z internetu. Średni czas, jaki spędzamy na surfowaniu po sieci to 6 godzin i 2 minuty. Na korzystanie

z internetu mobilnego poświęcamy zaś 2 godziny i 11 minut. Warto także od razu dodać, że wspomniany raport prezentuje, że z social media korzysta już 47 proc. użytkowników z naszego kraju.

Siła tego medium z roku na rok staje się coraz bardziej znacząca. Dlatego też – planując budowę swojego wizerunku – nie można pomijać, a wręcz należy koniecznie korzystać także z możliwości bycia w sieci.

Dlaczego tak duży akcent kładziemy na obecność właśnie tutaj? Otóż obecność w internecie i zamieszczane tutaj informację gwarantują jedną podstawową, a bardzo ważną – z punktu widzenia życia publicznego – cechę, tj. pełen wpływ na treść i formę przekazu (poza sytuacjami ekstremalnymi jak ewentualne włamanie na konta, które jednak są sytuacją niszową i nimi nie będziemy się zajmowali). Żadne tradycyjne media elektroniczne, ani także inne usługi Public Relations nie dają możliwość takiej kontroli przekazu jak to co my sami jako twórcy zamieścimy w sieci.

Nowoczesny samorządowiec powinien więc posiadać swoje konto na co najmniej dwóch platformach, tj. Facebooku oraz Twitterze. Dlaczego na nich? Otóż te dwa narzędzia są obecnie najczęściej wykorzystywane w Polsce.

Facebook daje możliwość promocji siebie i swoich przemyśleń, natomiast Twitter (bardzo popularny wśród dziennikarzy i polityków) pozwala na ekspresowe komentowanie bieżącej sytuacji.

Trzeba od razu jednak zwrócić uwagę na jedną, kluczową sprawę, otóż nie ma sensu tworzenia sobie kont na tych portalach jeśli nie będziemy tam obecnie w sposób stały (aktywnie, sukcesywnie – co najmniej raz na tydzień w przypadku Facebooka oraz częściej w przypadku Twittera, publikując informacje). Media społecznościowe, a także korzystający z tych zasobów mieszkańcy czy dziennikarze, lubią i promują aktywność.

Ponadto jeśli już będziemy posiadali ww. konta i będziemy publikowali aktywnie, to pamiętać należy także o tym, aby – w sytuacjach kiedy padają dodatkowe pytania pod zamieszczanymi przez nas postami/tweetami – możliwie szybko pojawiała się reakcja (odpowieź) z naszej strony. Interakcja jest tu bowiem kluczowa.

8.3. Pomysł na siebie, czyli jak budować swój wizerunek

Obecność w przestrzeni publicznej wymaga od przewodniczącego pewnego poziomu społecznego ekshibicjonizmu. Podejmując się pewnej roli stajemy się osobą publiczną, a obejmując funkcję przewodniczącego nieco bardziej niż radny wysuwamy się na osąd społeczny. Dlatego też ważnym jest to, aby poprzez swoje czyny, czy to na sesji (jako odpowiednio dobrze zorganizowany i rzetelny przewodniczący), czy to poza czasem sesji – mieć pewien pomysł na siebie. Istotnym jest, aby nie odbiegał on od naszej osobowości, a wręcz był z nią zbieżny. Nic tak nie zraża mieszkańców, którzy nas wybierają jak różnica pomiędzy tym co widzą jako „produkt” medialny a tym go znali/znają na co dzień.

Funkcja przewodniczącego rady wymaga od nas poza pomysłem na siebie także określenia sobie strategii działania. Po dookreśleniu linii współpracy na płaszczyźnie starosta/zarząd – a przewodniczący, warto więc także pomyśleć w jaki sposób będziemy siebie przedstawiali publicznie.

Warto tutaj odpowiedzieć sobie na kilka pytań:

- Cel – po co to robimy? Czy ma to być forma jedynie upowszechnianie wizerunku, czy jego uzupełnienia, czy dotarcie z informacją do określonej (może nowej) grupy docelowej?, itd. To co jest kluczem tej obecności będzie determinowało nas do korzystania z określonych narzędzi, a także czasu jaki będzie niezbędny do dążenia do wyznaczonego celu.
- Grupa docelowa – kto ma nią być. Czy skupiam się na określonej grupie wiekowej?, na określonym okręgu z którego jest się wybranym?, itp. Istota wyboru grupy wpływa m.in. na to jaki kanał komunikacyjny i jaką częstotliwość przekazu powinniśmy wybrać.
- Przekaz do odbiorców – jak go kreuje? Warto tu określić, czy ma być on zgodny z oczekiwaniami odbiorców bez uwzględnienia realiów (niebezpieczna droga), czy też jednak uwzględniać możliwości (np. finansowe lub czasowe) danego samorządu. Może jednak powinien on zmierzać do podkreślenia wiarygodności, kompetencji czy innych atrybutów przewodniczącego. Na wszystko to warto sobie od razu odpowiedzieć.

Reasumując, dzięki określeniu celu, grupy i przekazu możemy wybrać odpowiednie narzędzia i płaszczyzny do publicznego życia medialnego.

Inną kwestią jest fakt określenia przez przewodniczącego w jakiej roli chce się znaleźć i na ile – w ramach poszczególnych działań – będzie się ona zmieniała. Podczas prac organu stanowiącego mogą pojawić się sytuacje, w których przewodniczący – też jako radny nie będzie musiał wychodzić poza rolę obiektywnego informatora, który nie stara się przekonywać do jakiegokolwiek rozwiązania a jedynie przekazuje określone fakty. Zdarzają się jednak sytuacje, w których przewodniczący – jako radny, będzie chciał być stronnikiem jakiegoś określonego rozwiązania. Wówczas w jasny sposób powinien rozdzielać rolę przewodzenia obradom od wygłaszania swojej opinii w danej sprawie. Podczas prac rady mogą pojawiać się również sytuacje w których przewodniczący będzie stawiany w roli np. negocjatora czy mediatora. Wówczas też musi wykazać się dużym doświadczeniem, aby z tej roli nie stać się po chwili np. zajadłym debatującym czy stronnikiem jakiegoś rozwiązania – w efekcie pogłębiającym dany roztrząsany problem.

Odnosząc się do grupy docelowej warto wspomnieć, że mieszkańcy/wyborcy nie stanowią jednolitej grupy. Mają bowiem bardzo różne poglądy i oczekiwania, czy też różny stosunek do władz samorządowych. Zatem, aby kontakt przewodniczącego z mieszkańcami był skuteczny, warto dokonać analizy potrzeb wszystkich grup mieszkańców. Dzięki niej przewodniczący będzie wiedział, czy w danym terenie dominują młodszy czy starsi, czy istnieje jakiś systemowy problem społeczny np. związany z bezrobociem, jak wygląda sytuacja zamieszkania (czy raczej są tutaj bloki

i mieszkania spółdzielcze, czy jednak domy jedno – lub wielorodzinne). W analizie warto także zwrócić uwagę na to, czy większość mieszkańców korzysta z komunikacji publicznej czy też jest zmotoryzowana. Tego typu pytania można mnożyć. Diagnoza płynąca jednak z takiej analizy powinna pozwolić na określenie form i sposobów dotarcia do mieszkańców. Warto pamiętać o tym, że nigdy nie należy mówić do wszystkich lecz trzeba starać się dotrzeć do każdego osobno.

Przygotowując się do wyboru metody czy formy przekazu warto także przeanalizować czy danej sprawie nie towarzyszą jakieś dodatkowe emocje. Aby to zdiagnozować należy odpowiedzieć sobie na pytania: jak licznej grupy dotyczy dany temat?, na ile wiedza, którą posiadają o sprawie w tej chwili jest rzetelna i zgodna z prawdą?, czy rozumieją dany problem czy też zostali wprowadzeni w błąd?, jaki mają stosunek emocjonalny do danej sprawy (zwolennicy – przeciwnicy?)?, czy podczas przekazu przewodniczący może liczyć na wsparcie organów JST, a może części osób będących zwolennikami określonego rozwiązania? Do każdej sytuacji należy się odpowiednio przygotować.

8.4. Kluczowe zasady kontaktów z mediami

Pełniąc rolę radnego, a jednocześnie przewodniczącego rady to nam musi zależeć na tym, aby być widocznym w mediach, aby to co mamy do zakomunikowania możliwie szybko znalazło się w mediach. W związku z tym przewodniczący powinien zadbać o to, aby dziennikarze (przynajmniej Ci z najbliższej okolicy, najczęściej piszący o sprawach danej JST) posiadali dane kontaktowe do nas lub nie mieli żadnych trudności z ich pozyskaniem. Warto, aby każdy przewodniczący także miał w swoim notatniku adres i telefon do dziennikarzy i znał także tematykę jaką się oni interesują, a jednocześnie jest ona przedmiotem prac rady. Aktywny przewodniczący nie czeka na inicjatywę ze strony dziennikarzy lecz informuje o sprawach pracy rady, które jego zdaniem powinny zainteresować danego przedstawiciela mediów. Przewodniczący może śmiało zachęcać dziennikarza, aby w danej sprawie nie szczędził czasu, mikrofonu i pióra/klawiatury.

Kolejną kwestią jaka spoczywa na aktywnym przewodniczącym jest to, aby przedstawiciele mediów otrzymywali z wyprzedzeniem materiały sesyjne. Warto także rozważyć dodanie od razu komentarza do każdej ze spraw, w którym zostanie wskazany najbardziej istotny fragment, czy rozwiane wątpliwości. Komentarz taki może być zwięzły, ale może także stanowić rodzaj informacji prasowej nadającej się niemal w całości do przedruku. W tym miejscu warto dodać, że media lubią być traktowane indywidualnie, a więc ten sam komunikat nie przyniesie aż takich pozytywnych skutków jak zindywidualizowane komunikaty dla każdej z redakcji. Realizacja takiego zadania pochłania wiele czasu, ale przynosi ponadprzeciętne skutki.

Informacje jakich oczekują dziennikarze mogą czasem nie być – z punktu widzenia przewodniczącego – atrakcyjne, bowiem czasem mogą dotknąć spraw mniej korzystnych. Niemniej jednak wówczas nie należy ukrywać tych wiadomości bo dziennikarze czując to mogą z danej sprawy zrobić skandal lub sensację. W takich

sytuacjach zawsze warto zmierzyć się z problemem i rzetelnie oraz jasno przedstawić swoje zdanie. Dobrym rozwiązaniem jest wówczas także pomoc dziennikarzom w znalezieniu innych rozmówców, którzy wzbogacą materiał, a jednocześnie pozwolą na pełne zobrazowanie sytuacji.

Ww. rozwiązanie związane z podpowiadaniem innych rozmówców warto stosować zawsze – do każdego typu informacji.

Kolejną sprawą jest roztropność przewodniczącego w zakresie doboru mediów w których się pokazuje. Unikać należy sytuacji, w których możemy zostać posądzeni o faworyzowanie danego medium. Przewodniczący nie może sprawiać wrażenia że ma jakieś specjalne układy z danym pismem czy stacją telewizyjną. Warto pokazywać się wszędzie.

Kolejną rzeczą na którą warto zwrócić uwagę to fakt, aby nie naciskać redakcji czy konkretnego dziennikarza do ciągłego pisania o sobie. To oni mają prawo i będą decydowali o tym, czy dany materiał jest – z ich punktu widzenia – atrakcyjnym do opublikowania. Dlatego też brak określonego tematu w mediach nie powinien zniechęcać, a wręcz przeciwnie motywować do tego, aby pisać/informować atrakcyjniej.

Na zakończenie warto dodać, że wysyłane przez przewodniczącego komunikaty nie mogą być nijakim informowaniem o codziennej pracy rady. Aby dziennikarz miał ochotę napisać o danej sprawie musi widzieć pewne rzeczy szerzej. Przykład: informowanie o tym, że pozyskaliśmy tyle a tyle środków na drogę o numerze... w kilometrażu..., można „sprzedać” lepiej, docierając do emocji np. wkrótce powinna spaść liczba wypadków w miejscowości X, albo nastąpi tam poprawa bezpieczeństwa, a wszystko przez to, że dany samorząd aktywnie szukał i w konsekwencji pozyskał niezbędne dofinansowanie. W tym miejscu warto jednak dodać, że nie trzeba szukać sensacyjnych faktów lecz – informując – wystarczy patrzeć przez pryzmat mieszkańca i jego potrzeb.

8.5. Podsumowując, czyli pomysł na... skuteczną komunikację przewodniczącego z mediami

Dynamika dzisiejszych czasów oraz ciągły bieg powodują, że także przewodniczący może mieć problem z tym, aby wykorzystywać skutecznie wszystkie dostępne formy dotarcia z informacją do mieszkańców. Dodatkowo współpracę na linii wódtarz danej JST a przewodniczący też może okazywać się trudną do optymalnego dopracowania. Jako przykładową dobrą praktykę – na zakończenie tej publikacji – możemy zarekomendować robienie po każdej sesji krótkiej 15-20 min. konferencji prasowej z udziałem przewodniczącego i szefa danej JST, w której zostanie streszczona informacja o przesądzeniach wynikających z głosowania. Wydaje się, że dzięki takiemu rozwiązaniu przedstawiciele organów uzyskają możliwość wypowiedzi a jednocześnie nie będzie to dla nich obciążeniem czasowym, natomiast media będą miały możliwość podjęcia określonych przez siebie wątków jak i poszerzenia wiedzy w sprawach, które ich najbardziej interesują.

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki
(27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa
Plac Defilad 1

tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33

ISBN 978-83-62251-73-5
ISBN 978-83-62251-74-2 (wersja elektroniczna)