

Profesjonalna obsługa rady



Monika Małowiecka

Warszawa, kwiecień 2017 r.



Profesjonalna obsługa rady

Monika Małowiecka

Warszawa, kwiecień 2017 r.

Profesjonalna obsługa rady

AUTORKA

Monika Małowiecka

prawnik, adwokat, ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, redaktor 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 funkcjonowania administracji publicznej, prawa własności intelektualnej, świadczenia e-usług publicznych oraz podstaw prawnych funkcjonowania e-administracji w Polsce i Unii Europejskiej.

REDAKCJA I SKŁAD

Rafał Rudka

KOREKTA

Tomasz Smaś

WYDAWCA

Związek Powiatów Polskich

Plac Defilad 1

00-901 Warszawa

ZDJĘCIA

Archiwum ZPP i Fotolia LLC

ISBN

978-83-62251-22-3

Tytułem wstępu

Szanowni Państwo,

Wydaje się, że organizacja pracy rady powiatu nie ma tajemnic zarówno dla radnych, jak i dla pracowników starostw. Każdy ma przypisane role, wykonuje określone czynności – wszystko funkcjonuje jak w zegarku.

Ale czy rzeczywiście w każdym powiecie rada działa tak samo? Czy wynikające z wieloletniej praktyki zwyczaje związane z organizacją pracy rady obowiązują w jednakowej postaci we wszystkich urzędach? Czy wszystkie przepisy prawne są jasne i nie budzą żadnych wątpliwości? Jak nasze wypracowane sposoby organizacji oceniają sądy administracyjne?



Okazuje się, że czasami rzeczywistość kreuje scenariusze nie przewidziane wprost przez przepisy prawa, że te same obowiązki wynikające z ustawy można wypełniać na różne sposoby. Jak wówczas postąpić? Która wykładnia norm prawnych jest właściwa? Jakie konsekwencje niesie ze sobą ewentualne naruszenie przepisów?

W niniejszym podręczniku zatytułowanym „Profesjonalna obsługa rady powiatu” autorka stara się przybliżyć działanie rady powiatu w praktyce, tj. „od kuchni”, oczywiście z uwzględnieniem podstaw prawnych, orzecznictwa i doktryny. Stara się odpowiedzieć na podstawowe pytania i rozwiązać ewentualne wątpliwości.

W związku z czym, przekazując w Państwa ręce niniejszą publikację, mam nadzieję, że stanie się ona dobrym kompendium wiedzy w przedstawionym obszarze.

Życząc sukcesów w codziennej pracy, pozostaję z poważaniem,

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich


Ludwik Węgrzyn

Spis treści

1.	Jak wygląda obsługa organu stanowiącego na poszczególnych szczeblach samorządu.....	3
2.	Kto zwołuje pierwsze posiedzenie? Z kim ustalać szczegóły pierwszego posiedzenia?	5
3.	Kiedy doręczyć zawiadomienia na pierwsze posiedzenie?	5
4.	„Zwoływanie” sesji – co należy rozumieć pod tym pojęciem? Jaka jest forma zwoływania posiedzenia?	6
5.	Jakie kwestie powinny być poruszone na pierwszej sesji rady powiatu?	7
6.	Czym zajmuje się przewodniczący rady powiatu? Dlaczego jego wybór na pierwszym posiedzeniu jest tak ważny?.....	7
7.	Co w przypadku, gdy przewodniczący nie zostanie wybrany na pierwszym posiedzeniu?	8
8.	Jak zorganizować wybory przewodniczącego?	8
9.	Co oznacza obowiązek informowania obywateli o posiedzeniach i działalności rady?.....	11
10.	Czy zasada jawności może zostać ograniczona?	12
11.	Czym jest tajemnica chroniona ustawowo?	12
12.	Co rozumiemy przez ochronę prywatności osoby fizycznej?.....	13
13.	Kiedy decydować o wyłączeniu jawności?	13
14.	Czym jest „ograniczenie dostępu do posiedzeń rady z przyczyn lokalowych”?	13
15.	Czy nagrywanie posiedzeń rady powiatu jest dozwolone?	13
16.	Czy pobieranie opłaty za nagrywanie przebiegu sesji jest dozwolone?	14
17.	Kto może przeglądać protokoły z posiedzeń rady?.....	15
18.	Kiedy zwoływane są sesje zwyczajne rady powiatu?.....	18
19.	Zwołanie sesji rady powiatu na wniosek.....	19
20.	Czym jest porządek obrad i jakie jest jego znaczenie?	20
21.	Jak przygotować projekt porządku obrad?	20
22.	Czy zatwierdzenie porządku obrad uchwałą jest konieczne?	21
23.	Czy dopuszczalna jest zmiana porządku obrad w toku posiedzenia?	22
24.	W jakim zakresie radni mogą zmieniać porządek obrad posiedzenia?.....	22
25.	Jakie są warunki formalne zmiany porządku obrad?	22
26.	Czy zmiana porządku obrad uprawnia radę do podejmowania uchwał w zakresie przegłosowanej zmiany?.....	23
27.	Czym jest „stanowisko rady powiatu”?.....	24
28.	Uchwała podjęta prawidłowo – co to znaczy?	24
29.	Czym jest kworum?	24
30.	Czy wymóg zachowania kworum dotyczy całego posiedzenia czy jedynie momentu głosowania? 25	
31.	Czy obecność na posiedzeniu obliguje do oddania głosu?	26

32.	Na czym polega stwierdzenie kworum?	26
33.	Czy wiążące są postanowienia statutu zmieniające tryb podejmowania uchwał ustalony w ustawie?	27
34.	Co sprawdzamy przed przystąpieniem do podejmowania uchwał?.....	27
35.	Jakie znaczenie ma zasada jawności głosowania?	28
36.	Wyjątki od zasady jawności	28
37.	Jaki skutek wywoła złamanie zasady jawności sprzecznie z art. 13 ust. 1 ustawy?.....	29
38.	Kto sporządza protokół?	29
39.	Co powinien zawierać protokół?.....	29
40.	Jak przygotować się do sporządzenia protokołu?.....	30
41.	Czy można zidentyfikować pewne „części stałe” protokołu, tj. treści, które winny znaleźć się w każdym protokole?.....	30
42.	Czy w protokole musi być odnotowane w jaki sposób głosowali poszczególni radni?.....	32
43.	Protokół – co dalej?	32

1. Jak wygląda obsługa organu stanowiącego na poszczególnych szczeblach samorządu

Przy każdej radzie, niezależnie od szczebla jednostki samorządu terytorialnego funkcjonuje „ktoś”, kto zajmuje się jej obsługą kancelaryjno-biurową i organizacyjno-prawną. Czasami jest to jedna osoba, czasami całe biuro. Zazwyczaj przyjęta struktura organizacyjna jest (a przynajmniej powinna być) uzależniona od wielkości i zakresu zadań organu oraz zapewniać jak największą sprawność jego działania. W niniejszym opracowaniu pojawi się niejednokrotnie sformułowanie „biuro rady” jako skrót myślowy oznaczający jednostkę/komórkę/osobę zajmującą się obsługą organu stanowiącego.

POWIAT

Na poziomie powiatu obsługę rady zapewnia starostwo powiatowe, którego kierownikiem jest starosta. Zgodnie z art. 36 ustawy o samorządzie powiatowym, organizację i zasady funkcjonowania starostwa określa regulamin organizacyjny, uchwalony przez zarząd powiatu. Regulamin ten może przewidywać, że w ramach starostwa powiatowego powstanie specjalna komórka organizacyjna, której zadaniem będzie obsługa rady powiatu. A zatem to zarząd odpowiada za to, czy radę będzie wspomagała np. jedna osoba czy całe biuro. W efekcie możemy zaobserwować zróżnicowaną strukturę organizacyjną jednostek obsługujących rady – większe starostwa mają wydzielone departamenty, wydziały, referaty, biura, sekretariaty, gabinety i inne, zaś w mniejszych urzędach spotyka się najczęściej referaty i samodzielne stanowiska. (Chmielnicki Paweł [red.], Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 33, LexisNexis 2013).

Rada nie ma uprawnień do zatrudniania i zwalniania pracowników oraz regulowania i oceny wykonywania przez nich obowiązków służbowych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2013 roku wydany w sprawie o sygn. akt: III SA/Wr 638/13). To starosta jest kierownikiem starostwa oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu. Oznacza to, że w przypadku wyodrębnienia w starostwie biura zajmującego się obsługą rady powiatu i jej organów wewnętrznych, pracownicy biura rady są pracownikami starostwa podporządkowanymi staroście na zasadach ogólnych.

Ponadto, jak wynika z orzecznictwa, rada nie może utworzyć oddzielnej i podporządkowanej radzie „kancelarii” jako odrębnego zakładu pracy, powołanego na potrzeby obsługi rady (wyrok NSA z dnia 12 września 1997 roku wydany w sprawie o sygn. akt: II SA 1885/96).

Wszystkie wyżej przytoczone argumenty potwierdzają tezę, że biuro obsługujące radę, pomimo że wykonuje zadania na rzecz organu stanowiącego, nie podlega zwierzchnictwu rady powiatu.

Na marginesie jedynie wspomnę, że ww. stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wynika z wyroków sądów, z jednej strony regulamin organizacyjny nie może pozostawać w sprzeczności ze statutem jednostki samorządu terytorialnego (ustanawianym przez radę powiatu), z drugiej zaś - statut nie może zawierać elementów ustalających organizację starostwa (wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 października 2009 roku w sprawie o sygn. akt: I SA/Kr 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 2015 roku w sprawie o sygn. akt: III SA/Wr 510/15).

GMINA

Dla samorządu gminnego przyjęto rozwiązania analogiczne jak w powiecie – kwestię ustanowienia i zorganizowania (prawnie i funkcjonalnie) biura obsługującego radę gminy pozostawiono w gestii organu wykonawczego (wójta). Podstawę prawną funkcjonowania obsługi rady na poziomie gminy reguluje art. 32 i nast. ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 33 ust. 2 tej ustawy, organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia.

W związku z powyższym to wójt, przyjmując określoną koncepcję funkcjonowania urzędu, może również wskazać jednostkę, która będzie obsługiwała organ stanowiący.

SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA

Najbardziej skomplikowaną strukturę organizacyjną mają jednostki obsługujące sejmik województwa. Rozbudowana konstrukcja biura/kancelarii wiąże się z zakresem zadań organu stanowiącego i strukturą organizacyjną samego sejmiku. Sejmiki województwa zazwyczaj dzielą się bowiem na komisje merytoryczne, pracujące w swoich trybach, wymagające odpowiedniej obsługi dostosowanej do ich trybu pracy.

O powołaniu ww. jednostki w samorządzie wojewódzkim decyduje zarząd województwa w regulaminie organizacyjnym urzędu marszałkowskiego przyjmowanym uchwałą. Zgodnie z art. 45 ustawy o samorządzie województwa, urząd marszałkowski jest organem pomocniczym zarządu województwa. Literalne brzmienie przytoczonego artykułu stanowi, że urząd marszałkowski jest tylko i wyłącznie aparatem pomocniczym zarządu. Nie jest to prawdą – urząd marszałkowski jest aparatem przydatnym również marszałkowi i sejmikowi w wykonywaniu ich funkcji. Powszechnie przyjęło się w praktyce administracji samorządowej, że urząd marszałkowski wspomaga także działalność sejmiku województwa i jego organów wewnętrznych. Rozwiązanie to jest też akceptowane w doktrynie. Utylitarne względy, głównie natury ekonomicznej, przemawiają za tym, by jednostka samorządowa korzystała z jednego urzędu, tym bardziej że zapewniać ma on obsługę w zakresie wykonania zadań województwa, a więc wspólnych wszystkim podmiotom te zadania realizujących (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz do art. 45, WKP 2012).

Nie ma również przeszkód, by kancelarie sejmików posiadały ustalone własne zasady funkcjonowania – na podstawie odpowiedniego upoważnienia w regulaminie organizacyjnym sejmiku możliwe jest wprowadzenie zarządzeniem marszałka lub dyrektora/kierownika biura, regulaminu dla kancelarii sejmiku. Regulaminy działania kancelarii mają charakter szczegółowy i rozwijają postanowienia regulaminu organizacyjnego urzędu, biorąc pod uwagę specyfikę działania biura.

2. Kto zwołuje pierwsze posiedzenie? Z kim ustalać szczegóły pierwszego posiedzenia?

Bezpośrednio po wyborach, przed pierwszym posiedzeniem, rada powiatu nie ma „gospodarza” – przewodniczącego. Ma on dopiero zostać wybrany. A zatem na jednostce obsługującej organ, bardziej niż w każdym innym przypadku, ciąży obowiązek dopilnowania szczegółów organizacyjnych i przygotowania materiałów na posiedzenie.

Ustalenie tego kto jest właściwy do zwołania pierwszej sesji jest istotne, bowiem to właśnie z tą osobą należy ustalać wszelkie sprawy dotyczące przygotowania materiałów, ustalenia miejsca i daty obrad, zawiadomień.

W zależności od trybu, w jakim wybrano radę, pierwszą sesję zwołuje:

- ✓ w sytuacji, gdy rada jest wybrana po upływie 4-letniej, pełnej kadencji poprzedniej rady (art. 15 ust. 3) – komisarz wyborczy;
- ✓ w sytuacji, gdy rada jest wybierana w wyniku wyborów przedterminowych, wskutek rozwiązania rady lub odwołania jej przed upływem kadencji zarówno w trybach przewidzianych w ustawie o samorządzie powiatowym, jak i w ustawie o referendum lokalnym - osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów powiatu;
- ✓ w przypadku zwołania rady powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów lub rady nowoutworzonego powiatu – komisarz wyborczy.

Zidentyfikowanie osoby, która będzie przewodniczyła pierwszemu posiedzeniu pozwoli na ustalenie ramowego przebiegu obrad. Zatem zaraz po wyborach zalecany jest kontakt z przewodniczącym tak, by skutecznie przygotować się do posiedzenia.

3. Kiedy doręczyć zawiadomienia na pierwsze posiedzenie?

Data wysłania zawiadomień o pierwszym posiedzeniu rady powiatu powinna być również dostosowana do trybu, o którym mowa w punkcie powyżej. Ustawodawca przewidział bowiem odmienne terminy, w których winny się odbyć pierwsze sesje w poszczególnych przypadkach, i tak:

- ✓ gdy sesję zwołuje komisarz rady wybranej w trybie „normalnym” (po upływie 4-letniej kadencji), sesja ta winna odbyć się nie później niż 7 dnia po ogłoszeniu przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów (nie licząc dnia ogłoszenia tych wyników);
- ✓ gdy sesję zwołuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, sesja ta winna odbyć się nie później niż 7 od dnia ogłoszenia wyników wyborów do danej rady;
- ✓ gdy sesję zwołuje komisarz, sesja ta winna się odbyć w dniu przypadającym w ciągu 21 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów dla całego kraju (w przypadku upływu terminu określonego w ust. 3 lub w przypadku wyborów przedterminowych do danej rady, na dzień przypadający w ciągu 21 dni po ogłoszeniu wyników wyborów do tej rady);
- ✓ gdy sesję zwołuje komisarz dla powiatu powstałego wskutek połączenia powiatów lub utworzenia nowego powiatu- na dzień przypadający w terminie 7 dni od dnia powstania powiatu.

Każda osoba przygotowująca pierwsze posiedzenie musi pamiętać, by zawiadomić członków rady z odpowiednim wyprzedzeniem tak, by wszyscy mieli szansę stawić się na pierwszej sesji organu.

4. „Zwoływanie” sesji – co należy rozumieć pod tym pojęciem? Jaka jest forma zwoływania posiedzenia?

Oczywiście nie chodzi o zwoływanie rozumiane wprost. Chodzi o skuteczne zawiadomienie wszystkich radnych o czasie i miejscu posiedzenia. Należy zatem odpowiedzieć sobie na pytanie, jaką formę powinno mieć zawiadomienie o sesji?

Do zwoływania sesji (zarówno pierwszej, jak i każdej kolejnej) będą miały zastosowanie zasady z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym do zawiadomienia dołącza się porządek obrad oraz projekty uchwał. Należy zauważyć, że przepis ten nie wskazuje wprost formy, w jakiej zawiadomienie to ma być doręczone radnemu. Przepis wskazuje jedynie na załączniki, jakie winne być dołączone do zawiadomienia. Nasuwa się zatem dosyć oczywisty wniosek, że forma zawiadomienia winna uwzględniać możliwość dodawania załączników. Przyjmując takie założenie, na myśl przychodzą sposoby doręczania np. za pomocą operatora pocztowego, drogą elektroniczną. Istnieje również możliwość alternatywnego dostarczania zawiadomień do wyznaczonych do tego i imiennie oznaczonych skrzytek radnych – informacji na temat przyjętego w danym starostwie sposobu doręczania zawiadomień i szczegółów proceduralnych należy szukać przede wszystkim w statucie.

Ale... po przeanalizowaniu treści art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zauważyć trzeba, że owo „załączanie” należy rozumieć szerzej, nie tylko w kontekście możliwości załączania oddzielnych dokumentów do zawiadomienia. Dokonując wykładni ww. przepisu nie można zapominać o celu, jaki przyświecał ustawodawcy uchwalającemu ten artykuł – w skrócie można stwierdzić, że ustawodawca nie narzucił żadnej szczególnej formy zawiadomienia, ponieważ nie jest to istotne. Ważne, by wszyscy radni mogli zapoznać się z czasem, miejscem, porządkiem i treścią planowanych do podjęcia uchwał. W świetle skutku, jaki ta regulacja ma osiągnąć, nie ma znaczenia czy przekazywane informacje na temat posiedzenia będą wskazane w jednym czy w kilku dokumentach. Podobnie w niniejszej kwestii wypowiadają się sądy administracyjne. W orzecznictwie podnosi się, że niezależnie od przyjętej formy, najistotniejszym jest, by zwołanie sesji było rozumiane jako należyte i wyczerpujące działania mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i programie sesji (...) nie może być żadnych wątpliwości, co do tego, czy wszyscy radni zostali zawiadomieni (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 marca 2011 roku w sprawie o sygn. akt: II SA/Sz 154/11). Oznacza to, że pomimo niewskazania sposobu i formy zawiadamiania przez ustawodawcę, skuteczność doręczenia zawiadomienia musi być weryfikowalna (należy o tym pamiętać zwłaszcza w zawiadomieniach wysyłanych np. pocztą elektroniczną).

5. Jakie kwestie powinny być poruszone na pierwszej sesji rady powiatu?

Jak już wyżej wspomniano, zawiadomienie o każdym posiedzeniu rady powiatu wysyłane do radnych, powinno zawierać co najmniej czas i miejsce odbycia posiedzenia, porządek obrad i projekty uchwał. W przypadku pierwszego posiedzenia, przy ustalaniu porządku obrad, należy pamiętać o treści minimalnej odzwierciedlającej podstawowe decyzje, które winny zostać podjęte na pierwszym posiedzeniu, tj. ślubowanie wybranych radnych, wybór przewodniczącego rady powiatu, wybór wiceprzewodniczących rady powiatu. Nic nie stoi na przeszkodzie, by porządek sesji został wzbogacony o inne sprawy, wykraczające poza ww. treść konieczną, np. powołanie komisji rady, powołanie zarządu powiatu. Pamiętajmy wówczas o tym, by do punktów porządku obrad, tam gdzie to jest konieczne, przygotować odpowiednio projekty uchwał organu stanowiącego. Na uwadze należy mieć również, że głosowania na przewodniczącego i wiceprzewodniczących są tajne – biuro rady powinno być przygotowane do przeprowadzenia wyborów w tym trybie.

Trzeba pamiętać, że radni nieobecni na pierwszej sesji rady powiatu, a zatem Ci, którzy nie złożyli ślubowania, zgodnie z ustawą o ustroju samorządu powiatowego muszą zostać zaprzysiężeni na kolejnym posiedzeniu. Należy to wyraźnie odnotować w protokole i pamiętać o tym punkcie przy projektowaniu porządku obrad kolejnej sesji.

6. Czym zajmuje się przewodniczący rady powiatu? Dlaczego jego wybór na pierwszym posiedzeniu jest tak ważny?

Wybór osoby przewodniczącego rady powiatu na pierwszym posiedzeniu rady jest bardzo istotny. To przewodniczący jest „gospodarzem” rady, bez niego rada nie mogłaby funkcjonować. Jego zadaniem jest sprawne organizowanie i prowadzenie prac rady, w tym przewodniczenie jej obradom. To on zwołuje posiedzenia, planuje porządek obrad, wskazuje czas i miejsce obrad, projektuje uchwały, odpowiada za przygotowanie prac organu. To właśnie z przewodniczącym najczęściej współpracuje biuro obsługujące radę. Ścisły kontakt i porozumienie biura rady z przewodniczącym w organizowaniu prac rady powiatu z uwagi na zbieżny charakter zakresu czynności obu podmiotów, są niezbędne.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie z dnia 19 lipca 2012 roku (sygn. akt: III SA/Lu 203/12) poprzez organizowanie prac rady powiatu, o którym mowa w art. 14 ust. 3 u.s.p., należy rozumieć szereg czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu i terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów.

Warto pamiętać, że ww. kompetencje nie mogą być zmienione ani rozszerzone. Są niejako „przypisane” do przewodniczącego, tzn. *rada powiatu nie ma kompetencji do szerszego, niż wynikający z ustawy, określenia uprawnień przewodniczącego rady. Skoro z woli ustawodawcy zadania tego podmiotu ograniczają się wyłącznie do czynności związanych z organizowaniem pracy rady oraz prowadzeniem obrad, przyznanie radzie powiatu uprawnień do udzielania pełnomocnictwa innym (niż wiceprzewodniczący) osobom w bliżej nieokreślonych sprawach, wykracza poza jego kompetencje*

przewidziane w art. 14 ust. 3 ustawy (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 lutego 2009 roku, sygn. akt: II SA/OI 983/08).

Jak wynika z powyższego, biuro obsługujące radę powiatu powinno pracować w pełnej kooperacji z przewodniczącym i wypełniać jego wolę. Przewodniczący wykonuje bowiem swoje funkcje właśnie przy pomocy biura rady lub innej komórki organizacyjnej wchodzącej w skład starostwa.

Należy również pamiętać, że pod pojęciem „przewodniczącego” kryje się każdorazowy prowadzący obrady. A zatem biuro rady będzie obsługiwało w zależności od okoliczności zarówno „nominalnego”, „docelowego” przewodniczącego czy wiceprzewodniczącego, jak i komisarza czy innego radnego.

7. Co w przypadku, gdy przewodniczący nie zostanie wybrany na pierwszym posiedzeniu?

Sytuacja, w której nie doszłoby do skutecznego wyboru przewodniczącego rady na pierwszej sesji, oznaczałaby faktyczną niemożliwość zwołania sesji następnej. Przepisy ustawy nie zawierają regulacji dotyczącej funkcjonowania organu stanowiącego w obliczu braku przewodniczącego.

W sytuacji patowej, należy podpowiedzieć osobie prowadzącej posiedzenie, by zarządziła przerwanie obrad i kontynuowanie sesji np. w dniu następnym. Warto także wiedzieć, że wybór wiceprzewodniczących nie jest bezwzględnie konieczny do przeprowadzenia już na pierwszej sesji. (Korczak J., „Zwoływanie i obrady pierwszych sesji nowo wybranych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego”, NZS 2010/6/100).

8. Jak zorganizować wybory przewodniczącego?

Wybory przewodniczącego są szczególne. Z uwagi na zakres i rolę uprawnień przysługujących przewodniczącemu, niebagatelny wpływ decyzji przewodniczącego na pracę organu, mogą przybrać burzliwy, czasami nieoczekiwany obrót. Jednostka obsługująca radę i czuwająca nad aspektami organizacyjnymi pierwszego posiedzenia, winna być w miarę możliwości przygotowana na różne scenariusze, mając na uwadze często polityczny charakter wyborów.

Wybory przewodniczącego składają się z kilku etapów. Do każdego z nich biuro obsługujące radę powiatu powinno być inaczej przygotowane.

Etap I. Zgłoszenie kandydatów

Wobec braku ustawowych regulacji przyjmuje się, że kandydatów na funkcje przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących (ich liczbę określa statut) może zgłosić każdy radny. Wydaje się zasadnym, by prowadzący pierwsze posiedzenie ograniczył w czasie możliwość zgłaszania kandydatur (określił moment końcowy, do którego momentu można zgłaszać kandydatów) – może to przewidzieć już w porządku obrad lub poinformować o tym w toku posiedzenia.

Należy pamiętać, by sprawdzić, czy zgłaszane osoby nie są członkami zarządu powiatu i czy wyrażają zgodę na kandydowanie. Dodatkowo, z uwagi na fakt, że wybór przewodniczącego jest pierwszą

czynnością „nowej” rady, należy zwrócić uwagę, że nie jest jeszcze wybrany „nowy” zarząd, a więc konieczność weryfikacji kandydata na przewodniczącego powinna nastąpić pod kątem członkostwa w ustępującym zarządzie.

Przewodniczący sesji może przewidzieć dodatkowy etap, w którym zgłoszone osoby będą miały możliwość zaprezentowania się przed radą. Dopuszczalne jest również zadawanie przez członków rady pytań kandydatom, o ile pytania te dotyczą funkcji o jaką się ubiegają.

Etap II. Sporządzenie kart do głosowania

Wybory przewodniczącego są tajne, a zatem w miarę możliwości jednostka obsługująca radę powinna wcześniej przygotować się na przeprowadzenie tajnego głosowania. Wprowadzić formalnie przygotowanie kart do głosowania jest zadaniem komisji skrutacyjnej, jednak pamiętajmy, że komisja konstituuje się w toku obrad, a zatem jej członkowie nie mają możliwości wcześniejszego przygotowania się do sporządzenia kart. Tu będzie potrzebna pomoc jednostki obsługującej posiedzenie. Warto uzgodnić wcześniej z przewodniczącym, czy np. na czas drukowania kart warto ogłosić przerwę w obradach, czy może tak zbudować porządek obrad, by biuro rady miało czas na odpowiednie przygotowanie głosowania (w przypadku wyborów przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady powiatu może to być trudne, ponieważ głosowania nad kolejnymi kandydaturami zazwyczaj odbywają się bezpośrednio po sobie).

Etap III. Wybór komisji skrutacyjnej

W przypadku głosowania tajnego, powołanie komisji skrutacyjnej jest warunkiem uporządkowanego i sprawnego przeprowadzenia głosowania.

Zadaniem komisji jest przygotowanie projektu regulaminu głosowania (choćby kwestie dot. sposobu głosowania są zazwyczaj uregulowane w statucie, to zdarza się, że część zadań związanych z uszczegółowieniem lub dodatkowym uregulowaniem zasad głosowania „spada” na komisję skrutacyjną), przygotowanie kart do głosowania, przeprowadzenie głosowania i nadzór nad jego prawidłowym przebiegiem, obliczenie głosów i sporządzenie protokołu z głosowania oraz ogłoszenie wyników głosowania. W skład komisji skrutacyjnej wchodzi wyłącznie radni.

Jeżeli komisja skrutacyjna jest powoływana na potrzeby wszystkich głosowań prowadzonych w ramach danego posiedzenia, należy w porządku obrad uwzględnić odrębny punkt dotyczący powołania komisji. W sytuacji, w której komisja skrutacyjna jest wybierana ad hoc do poszczególnych głosowań, powołanie odbywa się zwykle w ramach tego punktu porządku obrad, którego dotyczy głosowanie (np. "Wybór przewodniczącego/wiceprzewodniczących/...").

Utartą, dobrą praktyką jest gwarantowanie reprezentacji w składzie komisji skrutacyjnej wszystkim „opcjom” politycznym. Pozwala to na uniknięcie zarzutów o stronnictwo członków komisji skrutacyjnej.

Jednym z podstawowych zadań komisji jest ustalenie reguł głosowania. Jasny i przejrzysty regulamin głosowania w wielu przypadkach będzie gwarantem spokojnego i bezspornego jego przebiegu.

Projekt regulaminu przygotowany przez komisję skrutacyjną należy poddać pod głosowanie – należy pamiętać, że regulamin jest przyjmowany uchwałą rady powiatu.

Komisja skrutacyjna czynności związane z przeprowadzeniem wyborów, w tym liczenie głosów, może wykonywać publicznie, np. na sali obrad. Nic nie stoi na przeszkodzie, by przewodniczący zobligował jednostkę obsługującą radę do pomocy w pracach komisji skrutacyjnej (oczywiście w zakresie prawem przewidzianym).

Etap IV. Głosowanie

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym, głosowanie nad osobą przewodniczącą rady powiatu winno być tajne. Nie oznacza to zawsze konieczności zapewnienia możliwości oddania głosu w kabinie wyborczej (a przynajmniej nie musi). Ważne jest, by głosujący radni mogli wypełnić kartę do głosowania w sposób dyskretny. Na straży przestrzegania właściwej procedury (w tym zachowania tajności głosowania) stoi komisja skrutacyjna, która po przeprowadzeniu głosowania i obliczeniu głosów spisuje protokół. Jego treść, wynikająca z przyjętego przez radę regulaminu głosowania, powinna również zawierać odniesienie, czy w trakcie głosowania spełniono warunek tajności. Protokół wraz z kartami do głosowania i regulaminem stanowi załącznik do protokołu z sesji.

Etap V. Ogłoszenie wyników głosowania i podjęcie formalnej uchwały

Po oddaniu głosów przez radnych i ich zliczeniu, komisja skrutacyjna ogłasza wyniki wyborów.

Głosowanie, jest techniczną operacją, polegającą na indywidualnym i samodzielnym oświadczeniu woli radnego dotyczącym kandydatur. Zapewnienie, aby w głosowaniu nie brały udziału osoby nieuprawnione jest również elementem tej operacji. Dopiero po zliczeniu głosów wiadomym staje się, czy i który z kandydatów uzyskał wymaganą ich ilość. Stan ten wymaga wyraźnego stwierdzenia przez radę, co może odbyć się wyłącznie w formie uchwały podjętej w trybie i na zasadach ogólnych, tj. w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz do art. 14, wyd. II). Z powyższego wynika, że uchwała rady powiatu stwierdzająca wybór konkretnej osoby, która otrzymała wymaganą liczbę głosów, na konkretne stanowisko ma charakter wyłącznie deklaratoryjny.

Obowiązek podejmowania oddzielnej uchwały stwierdzającej wybór danej osoby jest kwestionowany (w mojej ocenie słusznie) przez niektórych przedstawicieli doktryny i praktyków. Podnoszą oni, że sam fakt głosowania nad wyborem danej osoby jest równoważny podjęciu odpowiedniej uchwały (konstytutywnej) wybierającej daną osobą- nie ma wówczas potrzeby podejmowania kolejnej uchwały, tym razem deklaratoryjnej, regulującej tę kwestię. Wydaje się, że z punktu widzenia samej istoty i przedmiotu głosowania, dla skutecznego wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących najistotniejsze jest podjęcie decyzji przez radnych (w drodze oddania głosów). Ewentualne przyjmowanie dodatkowej uchwały potwierdzającej wybór nie niesie ze sobą żadnych nowych, prawnie doniosłych skutków.

Niezależnie od powyższego, relacje pomiędzy samym procesem głosowania, jego wynikiem, a uchwałą stwierdzającą wybór przejrzyście określił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 20 sierpnia 2008 roku w sprawie o sygn. akt: II SA/Go 351/08, zgodnie z którym *aktem podstawowym decydującym o wyborze wiceprzewodniczącego Rady jest wybór dokonany w głosowaniu tajnym przez oddanie głosów radnych na kandydatów, a następnie ogłoszenie wyników przez komisję skrutacyjną. Uchwała rady stwierdzająca wybór jest wyłącznie uchwałą deklaratoryjną, nie kształtującą prawo a jedynie potwierdzającą fakt wyboru.*

Należy pamiętać, by uchwałą stwierdzającą wybór przewodniczącego rady powiatu doręczyć organowi nadzoru w terminie 7 dni od daty jej podjęcia.

9. Co oznacza obowiązek informowania obywateli o posiedzeniach i działalności rady?

Zgodnie z art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym działalność organów powiatu jest jawna, a ewentualne ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Zgodnie z przywołanym przepisem, w ramach owej jawności obywatele mają prawo, m.in. do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także (na zasadach określonych w statucie) dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu. Ponadto, ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje w art. 3 ust. 1 pkt 3, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (a zatem również rady powiatu). Prawo to ma swoje rozwinięcie w art. 7 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, zgodnie z którym udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Ponadto – zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej – posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. 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 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).

Po pierwsze, zasada jawności zobowiązuje radę (a pośrednio również obsługujące ją jednostki) do należytego informowania obywateli o posiedzeniach i działalności rady. Nie ma znaczenia czy posiedzenie jest zwoływane w trybie zwyczajnym czy nadzwyczajnym. Należy zatem pamiętać, by podawać informację o miejscu, terminie i porządku obrad do publicznej wiadomości – ważne jest, by informacja ta była podana z odpowiednim wyprzedzeniem, by wszyscy zainteresowani uczestnictwem w obradach mogli przybyć. 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. Ponadto, informację o planowanym posiedzeniu można zamieścić na stronie internetowej urzędu, wywiesić w budynku urzędu lub przekazać obywatelom w inny skuteczny (zwyczajowo przyjęty) sposób.

Po drugie, należy umożliwić obywatelom wzięcie udziału w obradach. 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.

10. Czy zasada jawności może zostać ograniczona?

Zasady ograniczania jawności działania organów powiatu określa akt prawny rangi ustawowej – wiążące jest jedynie takie ograniczenie zasady jawności, które zostało zapisane w ustawie. Nie są wiążące postanowienia statutów jednostek samorządu terytorialnego, uchwały organów stanowiących, decyzje przewodniczącego rady powiatu 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 JST 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).

Na podstawie ustaw uprawniających do ograniczenia jawności należy wskazać, że ograniczeniom będą podlegały te posiedzenia rady, gdzie poruszane będą kwestie dotyczące informacji ustawowo chronionych, prywatności osoby fizycznej, tajemnic przedsiębiorców (np. know-how, techniczne, technologiczne, organizacyjne, handlowe). Takie okoliczności powinny zostać stwierdzone już na etapie redagowania porządku obrad posiedzenia rady powiatu.

11. Czym jest tajemnica chroniona ustawowo?

Przed posiedzeniem rady należy sprawdzić, czy na planowanej sesji nie będzie poruszanych kwestii mogących stanowić naruszenie tajemnic chronionych ustawowo. 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 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 dentysty,
- ✓ ustawę o izbach aptekarskich
- ✓ ustawę Prawo prasowe,
- ✓ ustawę Prawo bankowe,
- ✓ ustawę o działalności ubezpieczeniowej,
- ✓ tajemnica skarbową (za wyjątkiem informacji zbiorczej o podatnikach),
- ✓ tajemnica statystyczna (Ignaczewski J., Komentarz do spraw administracyjnych, LEX).

12. Co rozumiemy przez ochronę prywatności osoby fizycznej?

W odniesieniu do ochrony prywatności osób fizycznych, istotną rolę będzie pełniła ustawa o ochronie danych osobowych. Za dane osobowe, które podlegają ochronie uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Szczególne znaczenie nadaje się przy tym ochronie tzw. danych wrażliwych, tj. dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatach karnych, a także dane o innych orzeczeniach wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

13. Kiedy decydować o wyłączeniu jawności?

Organizując posiedzenie rady na wstępie należy przeanalizować i omówić planowany porządek obrad z przewodniczącym właśnie pod kątem ewentualnego wyłączenia udziału obywateli w całości lub części posiedzenia z uwagi na jedną z wymienionych powyżej okoliczności. W razie wystąpienia zagrożenia np. ujawnienia tajemnic ustawowo chronionych, tajemnicy przedsiębiorstwa, należy wyłączyć jawność posiedzenia. Dodatkowo w toku trwania sesji należy czuwać, czy ewentualne sprawy zgłaszane przez radnych (np. w sprawach „różnych”) nie spowodują konieczności wyłączenia jawności.

W razie zaistnienia którejkolwiek z ww. okoliczności organ wyłącza jawność posiedzenia w całości lub w części (w odniesieniu do danego punktu/punktów porządku obrad). Fakt ten winien zostać odnotowany w protokole sesji wraz z krótkim uzasadnieniem.

14. Czym jest „ograniczenie dostępu do posiedzeń rady z przyczyn lokalowych”?

Z punktu widzenia 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.

15. Czy nagrywanie posiedzeń rady powiatu jest dozwolone?

Cóż zrobić, gdy uczestnik obrad zgłasza chęć nagrywania albo po prostu samowolnie nagrywa przebieg posiedzenia rady powiatu? Czy prawo do uczestniczenia w posiedzeniu obejmuje również prawo do nagrywania obrazu i dźwięku? Czy w posiedzeniach rady powiatu ma prawo uczestniczyć prasa?

Odpowiedzi na te wszystkie pytania należy poszukiwać w treści art. 61 ust. 2. Konstytucji, zgodnie z którym *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.*

Doprecyzowaniem ww. prawa konstytucyjnego jest art. 8 a 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 u.d.i.p. 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). Jak wskazywaliśmy w poprzednich częściach cyklu, 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.*

16. Czy pobieranie opłaty za nagrywanie przebiegu sesji jest dozwolone?

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 ustawy o dostępie do informacji publicznej), nagrywający nie musi tłumaczyć się 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.

17. Kto może przeglądać protokoły z posiedzeń rady?

W kontekście omawiania zasady jawności posiedzeń (oraz całej działalności) rady powiatu warto przytoczyć przepisy regulujące zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Należy zwrócić uwagę na przepisy art. 61 ust.2 Konstytucji, przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, ustaw samorządowych.

Na szczególną uwagę zasługuje art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich reguluje statut powiatu. Ustawodawca miał na myśli dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu.

Z analiz przeprowadzonych w poprzednich częściach podręcznika jasno wynika, że statut doprecyzowuje regulacje zawarte w ustawach, 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.

TK nie stwierdził niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją, wskazując jednocześnie na niezbyt fortunnie użyte sformułowanie „zasady dostępu do dokumentów” w ustawach samorządowych. Trybunał 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 urzeczywistniania 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.*”

Dotychczas sądy administracyjne sformułowały szereg tez, które mogą okazać się przydatne w postępowaniach z zakresu dostępu do dokumentów:

- ✓ W zakresie oceny charakteru regulacji statutowych:

Jest to oczywiste, gdyż skoro istnieje bezpośredni dostęp do posiedzeń w postaci wstępu na nie, to brak podstaw, aby nie udostępniać niezwłocznie materiałów dokumentujących te posiedzenia (sygn. akt: II SA/Kr 1356/04, WSA w Krakowie, wyrok z dnia 9 stycznia 2005 roku) oraz

Art. 11b ust. 3 u.s.g. nie daje umocowania radzie gminy do stanowienia w statucie delegacji do wydawania przepisów wykonawczych (sygn. akt: II SA/Op 114/09, WSA w Opolu, wyrok z dnia 14 maja 2009 roku),

a także

art. 11b ust. 3 u.s.g. stanowi o umocowaniu rady do określenia w statucie aspektów proceduralnych, wskazujących na sposób urzeczywistnienia prawa do informacji, takich jak określenie ogólnych reguł czy technicznych możliwości zapoznania się z ich treścią (sygn. akt: II SA/Op 114/09, WSA w Opolu, wyrok z dnia 14 maja 2009 roku).

- ✓ W zakresie ograniczania zakresu protokołu:

*Według art. 11b ust. 3 u.s.g., rada upoważniona jest do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie „zasad dostępu i korzystania z dokumentów”, którym posługuje się przepis, jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy **nie mieści się natomiast prawo ograniczenia ustawowej zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego ani też rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu** (sygn. akt: III SA/Lu 647/14, WSA w Lublinie, wyrok z dnia 5 lutego 2015 roku).*

- ✓ W zakresie przyjęcia protokołu:

Statut gminy, w zakresie jakim określa dostęp do dokumentów i korzystania z nich, nie może wyłączać zasady jawności działania gminy i ograniczać dostępu do dokumentu jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem (sygn. akt: II SAB/Po 19/14, WSA w Poznaniu, wyrok z dnia 8 maja 2014 roku).

Rada gminy, ustalając w statucie – a więc w akcie niższego rzędu – zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie zapis uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady i protokołów z obrad komisji od ich „formalnego przyjęcia”, rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 i 3 u.s.g. oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym pozbawiono obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę). W konsekwencji ograniczono tym samym możliwość uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem (sygn. akt: III SA/Wr 418/08, WSA we Wrocławiu, wyrok z dnia 6 listopada 2008 roku).

Protokół sesji po jego sporządzeniu jest dokumentem, który winien być udostępniany. Wymóg przyjęcia i możliwość ewentualnych poprawek i zmian w protokole z sesji Rady w żaden sposób nie zmienia faktu, że mamy do czynienia z dokumentem zawierającym informacje na temat działalności organu władzy publicznej, podlegającym publicznemu udostępnieniu. Podobne ustalenia należy odnieść do protokołów z prac komisji Rady (sygn. akt: III SA/Wr 537/08, WSA we Wrocławiu, wyrok z dnia 21 stycznia 2009 roku).

- ✓ W zakresie opłat za udostępnienie dokumentów:

Delegacja zawarta w przepisie art. 11b ust. 3 u.s.g. nie przewiduje kompetencji rady do ustalenia wysokości opłat za dostęp do dokumentów, czy to w statucie czy w odrębnej uchwale. W wyrażeniu: „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, które powinny znaleźć się w statucie gminy, nie mieści się stanowienie o opłatach za udostępnienie dokumentu w określonej formie.

- ✓ W zakresie udostępniania nagrania posiedzenia sesji, utrwalonego za pomocą sprzętu audiowizualnego i zapisanego na nośniku:

Jeżeli posiedzenie rady zostało utrwalone w jednej z form wymienionych w art. 19 u.d.i.p., albo zmaterializowane w innej formie, to w razie złożenia wniosku brak jest podstaw, aby materiałów dokumentujących te posiedzenia, w tym w postaci dokonanych nagrań, nie udostępnić niezwłocznie (sygn. akt: II SAB/Gd 5/12, WSA w Gdańsku, wyrok z dnia 7 marca 2012 roku).

- ✓ W zakresie oceny wniosku o udostępnienie:

Gdy strona wnosi o udostępnienie stenogramu z posiedzenia rady, a organ dysponuje jedynie protokołem, powinien powiadomić o tym fakcie i wskazać sposób uzyskania dostępu do stenogramu (sygn. akt: IV SAB/GI 48/10, WSA w Gliwicach, wyrok z dnia 14 października 2010 roku),

- ✓ W zakresie obowiązku udostępniania protokołów:

Adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej przebiegu posiedzenia organu kolegialnego wypełnia obowiązek udzielenia takiej informacji poprzez udostępnienie protokołu z posiedzenia i nie jest zobowiązany do udostępniania ponadto tej samej informacji na nośniku audiowizualnym lub teleinformatycznym (sygn. akt: I OSK 1216/10, NSA, wyrok z dnia 1 października 2010 roku).

- ✓ W zakresie ograniczeń w udostępnianiu nagrań po sporządzeniu protokołu:

Artykuł 19 u.d.i.p. powinno się wyklądać z uwzględnieniem art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, który przyznaje uprawnienie do dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, i który wskazuje na możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu. Gwarancje konstytucyjne dotyczące dostępu do

informacji publicznej w omawianym zakresie konkretyzuje art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., który wprost stanowi o prawie zapoznania się z materiałami dokumentującymi posiedzenia organów kolegialnych, w tym audiowizualnymi i teleinformatycznymi, i nie wynika z niego, by dostęp do tych materiałów podlegał ograniczeniom innym niż wynikające z wyraźnych uregulowań ustawowych, a w szczególności, by zależał od faktu dysponowania protokołem obrad. Nieuprawniony jest pogląd, że realizacja celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej następuje tylko przez dostęp do protokołów, i że sam fakt posiadania takiego protokołu wyklucza uprawnienie do zapoznania się z innymi materiałami rejestrującymi przebieg posiedzenia (sygn. akt: II SA/Op 257/10, WSA w Opolu, wyrok z dnia 10 czerwca 2010 roku).

- ✓ W zakresie relacji protokół-stenogram:

Standardowo wymaganym sposobem dokumentowania sesji rady przez organ jest protokół lub stenogram, które podlegają udostępnieniu, a zwrot: „chyba że ‘sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne wskazuje’ (art. 19 u.d.i.p.), że: 1) podany audiowizualny lub teleinformatyczny sposób dokumentowania sesji ma fakultatywny charakter i zależy od uznania rady; 2) materiały audiowizualne lub teleinformatyczne dokumentujące przebieg sesji mogą zyskać walor informacji publicznej pod warunkiem, że zostały formalnie sporządzone przez organy władzy publicznej; 3) wymóg ten będzie spełniony w wypadku, gdy statut przewiduje taki sposób dokumentowania posiedzeń rady (sygn. akt: V SA/Wr 257/09, WSA we Wrocławiu, wyrok z dnia 16 września 2009 roku).

18. Kiedy zwoływane są sesje zwyczajne rady powiatu?

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, *rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.* A zatem nie ma konkretnych terminów, w jakich winna być zwoływana sesja. Ustawa uzależnia jej zwołanie od uznania przewodniczącego – to on bowiem jest „siłą sprawczą” sesji. Nie ma przeszkód, by inicjatywa zwołania sesji pochodziła od kogokolwiek innego np. zarządu, mieszkańców, komisji, jednak pamiętać należy, że decyzja zawsze leży w gestii przewodniczącego.

Celem ustalenia dokładnego terminu sesji i posiedzeń, biuro obsługujące radę powiatu winno skontaktować się z przewodniczącym.

„W miarę potrzeby” jest zwrotem niedookreślonym, ocennym, i choć ustawodawca nie doprecyzował o jakie konkretnie i przez kogo zidentyfikowane potrzeby powiatu chodzi, z uwagi na fakt, że to przewodniczący zwołuje sesję, słusznym wydaje się być pogląd, że to właśnie on ocenia czy nastał czas zwołania posiedzenia. Oznacza to tyle, że jeśli przewodniczący stwierdzi, że jest taka konieczność, może zwoływać posiedzenia chociażby co tydzień.

Ustawodawca ustanowił maksymalny okres, jaki może upłynąć pomiędzy poszczególnymi sesjami – jeden kwartał. *Należy podkreślić jednak, że termin ten ma wyłącznie charakter instrukcyjny, zatem rzadsze niż raz na kwartał zwoływanie sesji nie spowoduje żadnych skutków, zwłaszcza że ustawa nie wprowadza z tego tytułu żadnych sankcji (poza „upomnieniem” od organu nadzoru – przyp. autora). Rada powiatu może także podjąć uchwałę, w której dokładnie określi terminy sesji w ciągu*

całego roku, niemniej przewodniczący rady ma zawsze prawo zwołania takiej sesji poza tym harmonogramem, kierując się dobrem wspólnoty samorządowej (B. Dolnicki, Komentarz do art. 15 o samorządzie powiatowym). Wprawdzie ustawa o samorządzie powiatowym wprowadza w art. 88 możliwość wniesienia „skargi na bezczynność organów powiatu”, jednak musiałaby ona dotyczyć dużych opóźnień i być odpowiednio uzasadniona.

Należy również zwrócić uwagę na art. 83 ustawy o samorządzie powiatowym, który przewiduje rozwiązanie rady jako efekt powtarzających się, rażących naruszeń przez nią Konstytucji lub ustaw. Tylko wyjątkowe przypadki niezwoływania sesji rady w terminie np. pomimo upomnień organu nadzoru można byłoby uznać za uzasadniające zastosowanie tego przepisu.

Do zadań jednostki obsługującej radę należy pilnowanie kalendarza/harmonogramu posiedzeń, zaleca się również przypominanie przewodniczącemu o upływającym terminie „minimalnym” (raz na kwartał) zwołania sesji. Należy uczynić to odpowiednio wcześniej, by można było ustalić termin i miejsce (zarezerwować salę obrad) oraz skutecznie doręczyć zawiadomienia wszystkim radnym.

19. Zwołanie sesji rady powiatu na wniosek

Na podstawie 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*. Cytowany przepis stanowi wyjątek od zasady „uznaniowości” zwoływania sesji rady przez przewodniczącego. Jeżeli z oficjalną inicjatywą zwołania sesji wystąpi zarząd powiatu, lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady, przewodniczący rady ma obowiązek zwołać sesję poza ustalonymi terminami sesji, niezależnie od jego woli. A zatem nawet jeśli w ocenie przewodniczącego nie ma potrzeby, o której mowa w art. 15 ust 1 a uprawniony podmiot z art. 15 ust 7 złoży wniosek o zwołanie, posiedzenie powinno być zwołane. Wskazać należy, że wniosek, o którym mowa w ust. 7 art. 15 nie musi być uzasadniony. Ustawa wymaga tylko, by spełniał wymogi określone w art. 15 ust. 1, czyli zawierał porządek obrad oraz by były do niego dołączone projekty uchwał, jakie mają być ewentualnie podjęte na sesji nadzwyczajnej. Wniosek powinien być złożony na piśmie lub ustnie do protokołu, przyjętego przez pracownika biura rady. Nie ulega jednak wątpliwości, że wniosek taki winien być przez wnioskodawców podpisany, zgodnie z KPA. *W odniesieniu do zarządu wniosek ten winien być złożony w formie uchwały podjętej w trybie określonym w art. 13, a więc zwykłą większością w obecności co najmniej połowy statutowego składu zarządu* (B. Dolnicki, Komentarz do art. 15 ustawy o samorządzie powiatowym).

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym, ustawodawca wskazał termin zwołania sesji na wniosek zarządu lub grupy radnych, a mianowicie *przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku*, oczywiście nie licząc dnia złożenia wniosku. Wyeliminowano w ten sposób wszelkie wątpliwości dotyczące tego, czy sesja winna się odbyć w tym terminie, czy też może być jedynie w tym terminie zwołana. Jest to jednak przepis instrukcyjny, nie ma żadnego alternatywnego rozwiązania, które mogło by być zastosowane, gdyby przewodniczący rady nie wykonał swych obowiązków określonych w tym przepisie.

Podsumowując, jednostka obsługująca radę winna m.in:

- ✓ monitorować harmonogram sesji rady (sprawdzić czy istnieje wiążący harmonogram, w którym są wyznaczone konkretne daty posiedzeń),

- ✓ sprawdzić czy wniosek o zwołanie sesji ma charakter podlegającej ocenie przewodniczącego luźnej inicjatywy, czy też jest wiążący dla przewodniczącego zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy i przygotować odpowiednie materiały na posiedzenie,
- ✓ sprawdzić wymogi formalne wniosku z art. 15 ust. 7 ustawy, np. czy podmiot wnioskujący jest do tego uprawniony,
- ✓ współpracować z przewodniczącym przy terminowej organizacji sesji.

20. Czym jest porządek obrad i jakie jest jego znaczenie?

Zgodnie z art. 15 ust 1 ustawy o samorządzie powiatowym, przewodniczący, zawiadamiając radnych o sesji rady powiatu, jest zobowiązany jednocześnie do poinformowania ich o proponowanym przez niego porządku obrad. Celem tego zapisu jest usprawnienie prac rady oraz stworzenie radnym możliwości wcześniejszego przygotowania się do posiedzenia.

Porządek obrad to z jednej strony zobowiązanie przewodniczącego do omówienia poszczególnych tematów na posiedzeniu, z drugiej zaś sygnał dla radnych jakie kwestie będą przedmiotem zainteresowania organu. Po zapoznaniu się z porządkiem, radni mogą przygotować się do sesji, zgłębić wiedzę dotyczącą poszczególnych punktów obrad, dokonać koniecznych ich zdaniem analiz i zasięgnąć opinii mieszkańców dotyczącą projektów uchwał. To także źródło informacji dla jednostki obsługującej posiedzenie. Mając wiedzę o tym jakie problemy będą poruszane w toku posiedzenia, biuro rady winno sprawdzić, czy w porządku obrad są uchwały wymagające specjalnego przygotowania organizacyjnego, np. wymagające głosowania tajnego.

Pamiętać trzeba, że przesyłany porządek jest dokumentem wiążącym dla radnych, a dodatkowo stanowi swoisty scenariusz prowadzenia sesji dla przewodniczącego. Dobrze jest zatem omówić z przewodniczącym przed posiedzeniem szczegóły porządku i ich przewidywany przebieg (przerwy, głosowania, planowane dyskusje).

21. Jak przygotować projekt porządku obrad?

Jednostka obsługująca radę, przygotowująca obrady posiedzenia, winna czuwać nad tym, by przewodniczący, ustalając porządek obrad, kierował się ustalonym planem pracy rady i jej komisji, które omawiają poszczególne projekty uchwał wpływające do rady i przygotowują stosowne wnioski do projektów uchwał. Dodatkowo, przed przystąpieniem do redagowania porządku, należy podsumować (bądź zdobyć) wiedzę na temat aktualnych problemów powiatu, by przewodniczący mógł uwzględnić je w porządku sesji. Należy się bowiem spodziewać poruszania tych kwestii przez radnych.

Może się to wydać oczywiste, ale ważnym jest, by sprawdzić, czy planowane rozwiązanie danego problemu (poprzez podjęcie określonych uchwał) leży w kompetencji rady powiatu.

Inicjatywa zamieszczenia w porządku obrad określonych problemów może pochodzić również od tych samych podmiotów, które mogą wystąpić o zwołanie sesji rady (przede wszystkim od zarządu, komisji rady, grupy radnych, grup mieszkańców, organizacji społecznych). Finalne rozstrzygnięcie w sprawie

proponowanego porządku obrad należy jednak do przewodniczącego rady i ma dla radnych charakter wiążący.

Swoboda przewodniczącego w ustalaniu porządku obrad jest ograniczona treścią art. 15 ust. 9, zgodnie z którym *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*. Ww. przepis gwarantuje zarządowi możliwość przedłożenia projektu uchwały rady, który to projekt rada winna w ocenie zarządu rozpatrzyć i podjąć stosowną uchwałę, ze względu na jego znaczenie dla interesów powiatu. Nie określa on jednak sposobu postępowania w przypadku, gdy przewodniczący rady odmówi zamieszczenia tego projektu w porządku obrad. Wydaje się, że w takiej sytuacji zarząd może wносить o zmianę porządku obrad w trybie określonym w art. 15 ust. 2 ustawy, przyznanie bowiem prawa przewodniczącemu rady do ustalania porządku obrad rady powiatu nie oznacza, że radni muszą się jego woli w tym zakresie całkowicie podporządkować (por. B. Dolnicki, Komentarz do art. 15 ustawy o samorządzie powiatowym).

22. Czy zatwierdzenie porządku obrad uchwałą jest konieczne?

Nie. Pomimo, że w radach powiatu praktyką powszechnie przyjętą jest przyjmowanie porządku obrad poprzez głosowanie, to należy wskazać, że nie znajduje ona uzasadnienia w przepisach prawa. Radnych obowiązuje porządek zaproponowany i dołączony do zawiadomienia podpisanego przez osobę uprawnioną do zwołania sesji. Nie ma potrzeby wypowiedzania się przez radę w głosowaniu nad jego zaakceptowaniem. Porządek obrad zaproponowany przez przewodniczącego może być zmieniony wolą rady w przypadku, gdy za taką potrzebą opowie się bezwzględna większość ustawowego składu rady.

Każda uchwała podejmowana na posiedzeniu rady winna znajdować swoje odzwierciedlenie w porządku obrad. *Przegłosowanie na sesji rady uchwały, która ani nie została przekazana radnym w trybie przewidzianym ustawą, ani wprowadzona do porządku obrad – dotknięta jest wadą prawną, która skutkuje stwierdzeniem jej nieważności*. Tak wynika z wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2007 roku, sygn. akt: IV SA/GI 838/06.

Jeżeli zatem radni uważają, że zaproponowany przez przewodniczącego porządek obrad z jakiegoś powodu jest dla nich nieakceptowalny, mogą skorzystać z przewidzianego przez ustawodawcę swobodnego „wentyla bezpieczeństwa”. Zgodnie z art. 15 ust.2 ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Bliźniaczy przepis zawiera ustawa o samorządzie gminnym (art. 20 ust. 1 a ustawy o samorządzie gminnym).

23. Czy dopuszczalna jest zmiana porządku obrad w toku posiedzenia?

Należy wskazać, że radni mogą zmienić porządek obrad w każdym momencie posiedzenia, jeśli tylko stwierdzą taką potrzebę. *Ustawa nie precyzuje, w którym momencie posiedzenia rada ma prawo dokonania zmiany porządku obrad, zatem można przyjąć, że uchwała taka będzie mogła być przyjęta nie tylko na początku danej sesji, ale także i w trakcie jej trwania. Istotą zmiany porządku obrad jest to, że wówczas projekty danych uchwał nie muszą być doręczane wraz z porządkiem obrad rady. Właśnie z tego powodu, że radni nie mają możliwości zapoznania się z projektem danej uchwały ustawodawca wprowadził tu wymóg uzyskania kwalifikowanej większości, aby móc taką uchwałę na danej sesji przegłosować.* Tak wynika z wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2007 roku, sygn. akt: IV SA/GI 838/06.

Ponadto, zmiana porządku obrad może nastąpić w każdym momencie trwania sesji i może następować wielokrotnie. Tak wynika z wyroku WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 roku, sygn. akt: IV SA/GI 396/08.

24. W jakim zakresie radni mogą zmieniać porządek obrad posiedzenia?

Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym należy jasno wskazać, że rada ma prawo dokonać wszelkich zmian w przedstawionym przez przewodniczącego porządku obrad. A zatem można zmienić kolejność punktów porządku obrad przesłanego pierwotnie, można pewne punkty pominąć, można pewne punkty dodać. W skrajnych przypadkach zmiana porządku będzie tak istotna, że ostateczny, ustalony przez radę zakres merytoryczny porządku będzie całkowicie odmienny od tego zaproponowanego przez przewodniczącego.

25. Jakie są warunki formalne zmiany porządku obrad?

Podstawowym (i jedynym) warunkiem formalnym, jaki winien zostać spełniony, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jest zachowanie większości. Powinni o tym pamiętać zwłaszcza pracownicy biura obsługującego posiedzenie. Za zmianą porządku obrad winna głosować bezwzględna większość ustawowego składu rady. Przyjęty w tym przypadku, surowy reżim zmiany w porządku obrad ma na celu zdyscyplinowanie radnych do debaty nad sprawami zaproponowanymi przez przewodniczącego, z drugiej jednak strony nie uniemożliwia radzie dokonania stosownych korekt tego porządku, a nawet jego całkowitej zmiany.

Jak wyżej wskazano, wymóg zachowania większości jest jedynym warunkiem formalnym, który musi być spełniony, by skutecznie zmienić plan obrad. Wszelkie regulacje statutowe wprowadzające inne obostrzenia w tym zakresie są niedopuszczalne:

- ✓ *Uzależnienie wprowadzenia zmian w porządku obrad od ważnych do tego powodów, zdaniem organu nadzoru narusza w sposób istotny intencję ustawodawcy określoną w art. 15 ust. 2*

u.s.p. Jedynym ustawowym warunkiem do wprowadzenia zmian w porządku obrad jest wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Tak wynika z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 kwietnia 2013 r.

- ✓ *Z przepisów art. 15 ust. 1 i 2 u.s.p., jak i z innych obowiązujących przepisów prawa nie wynika, aby rada powiatu mogła dokonać zmian w porządku obrad wyłącznie z ważnych powodów, co oznacza, że każdy wniosek zgłoszony przez zainteresowane podmioty winien być przegłosowany i poddany pod rozstrzygnięcie rady. Tak wynika z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 2 sierpnia 2012 r.).*

Należy wskazać, że uprawnienie rady do zmiany zaproponowanego porządku obrad dotyczy także sesji nadzwyczajnych, zwoływanych na wniosek zarządu lub grupy radnych. W tym jednak przypadku rada, zgodnie z art. 15 ust. 8 ustawy o samorządzie powiatowym, dysponując nawet bezwzględną większością ustawowego składu, nie ma możliwości zmiany porządku obrad takiej sesji w przypadku, gdy wnioskodawcy nie wyrażą na to zgody.

26. Czy zmiana porządku obrad uprawnia radę do podejmowania uchwał w zakresie przegłosowanej zmiany?

Chociaż przepisy dotyczące zmiany porządku obrad przez radnych wydają się być jasne i klarowne, okazuje się, że w praktyce interpretacja przepisów dotycząca zmiany porządku obrad może być różna. Pojawiały się rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, które negowały możliwość podjęcia uchwał objętych nowymi punktami porządku obrad. Taki pogląd należy uznać za nieuzasadniony i sprzeczny z instytucją zmiany porządku obrad. Sama zmiana porządku obrad, bez możliwości podjęcia uchwały we wprowadzonej zmianą sprawie, stałaby w sprzeczności z wolą organu stanowiącego.

Dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych wskazuje jednoznacznie, że *nie można zatem przepisu art. 20 ust. 1a ustawy (o samorządzie gminnym, per analogiam – przyp. aut.) rozumieć jedynie jako dopuszczalności zmiany porządku obrad z wyłączeniem możliwości zaproponowania treści określonej uchwały i jej podjęcia. Jeśli bowiem radni mogą bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady zmienić porządek obrad, to mogą także w zakresie, jaki wynika z przegłosowanej zmiany, zgłosić projekty i podjąć określone uchwały. Z uwagi na fakt, że rada może wypowiedzieć się tylko w takiej formie, zmiana porządku obrad bez możliwości podjęcia w określonym nią zakresie uchwał czyniłaby możliwość zmiany porządku obrad czynnością pozorną (wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 października 2008 roku, sygn. akt: II SA/Ke 514/08).*

Wprawdzie w orzecznictwie sądów administracyjnych można odnaleźć stanowiska odmienne od powyższego (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 roku w sprawie o sygn. akt: III SA/Kr 783/07), jednak za decydujący, rozwiewający wszelkie wątpliwości należy uznać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2008 roku (sygn. akt: II OSK 447/08), zgodnie z którym *rada jest organem kolegialnym i jedyną formę, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał. Ponieważ rada może wypowiadać się tylko w takiej formie to zmiana porządku obrad bez możliwości podjęcia w określonym nią zakresie uchwał czyniłaby możliwość zmiany porządku obrad czynnością pozorną.*

27. Czym jest „stanowisko rady powiatu”?

Formą podejmowania rozstrzygnięć przez radę powiatu jest uchwała, niezależnie od tego jak została nazwana. W praktyce możemy się spotkać z różnym nazewnictwem uchwał np. stanowisko, skarga. W myśl art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym są to uchwały. Ażeby pozostać w pełnej zgodzie z literą prawa i zapisami ustawy o samorządzie powiatowym, w protokołach należy zatem posługiwać się nazwami ustawowymi, jednakże tytułowanie rozstrzygnięcia „stanowiskiem” nie wpłynie w żaden sposób na ważność tejże uchwały.

28. Uchwała podjęta prawidłowo – co to znaczy?

Zgodnie z przywołanym wyżej art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwały rady i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Przepis ten gwarantuje obiektywne kryteria oceny głosów, definiuje uniwersalne warunki podejmowania uchwał. Szczegółowe regulacje dot. podejmowania uchwał przez radę, winny być uregulowane w statucie powiatu. Rada powiatu nie może sama ustalać ww. szczegółowych regulacji w uchwale.

Być może wyda się to oczywiste, ale należy pamiętać, by postanowienia statutu powiatu były zgodne z zasadami podejmowania uchwał wyrażonymi w ustawie. *Wprowadzanie odmiennych regulacji od zawartych w art. 13 u.s.p. uchwałami rady (zwłaszcza w jej statucie) traktowane jest jako rażące naruszenie prawa (w tym norm konstytucyjnych), skutkujące nieważnością uchwały* (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 lipca 2009 roku, nr XXV/214/09, LEX.I.0911/56/09). Zakaz wprowadzania odmiennych reguł dotyczy tych wszystkich zasad, które zostały wskazane przez ustawodawcę, a zatem nieważne są postanowienia wprowadzające zasadę tajności podejmowania uchwał tam, gdzie ustawa nie nakazuje tajności, zmiany kworum (w braku zgodności z ustawą) itp. Postanowienia przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie uprawniają rady powiatu do uregulowania w statucie, odmiennie niż w ustawie, zasad głosowania.

29. Czym jest kworum?

Szczególnie istotne z punktu widzenia obowiązków jednostki obsługującej radę powiatu jest pojęcie kworum. Od zachowania kworum (między innymi) zależy bowiem czy podjęta przez organ uchwała będzie prawnie wiążąca czy dotknięta będzie wadą nieważności.

Za Słownikiem Języka Polskiego PAN, kworum to liczba członków jakiegoś zgromadzenia niezbędna do prowadzenia obrad, prawomocności wyborów lub uchwał (łac. quorum).

W przypadku rady powiatu, jest to wymagana liczba radnych obecnych na posiedzeniu rady, by rada mogła ważnie podejmować rozstrzygnięcia.

Art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wprowadził zasadę, że uchwały rady powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (chyba,

że przepisy ustawy stanowią inaczej). Biuro rady musi zatem pamiętać, by w trakcie głosowania, na sali, w której odbywa się posiedzenie, obecna była minimum połowa ustawowego składu rady.

Dla zachowania kworum konieczne jest by:

- ✓ jeżeli liczba radnych jest nieparzysta – minimalna liczba obecnych musi przewyższać połowę tego składu, np. przy ustawowej liczbie 13 radnych, kworum wynosi 7,
- ✓ jeżeli liczba radnych jest parzysta – minimalna liczba obecnych musi wynosić minimum połowę liczby wszystkich radnych, np. przy ustawowej liczbie 12 radnych, kworum wynosi 6.

Wymóg określony przez art. 13 ust. 1 ustawy nie dotyczy podejmowania decyzji przez komisje rady. Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie z dnia 26 listopada 2009 r oku (sygn. akt: III SA/Lu 474/09), skoro przepisy ustawy nie nakazują stosowania art. 13 ust. 1 w pracach komisji rewizyjnej oraz w pracach innych komisji powołanych przez radę powiatu, to prawnie dopuszczalne jest wprowadzenie do statutu powiatu postanowienia, w myśl którego – w przypadku równej liczby głosów, decyduje głos przewodniczącego komisji. W ocenie Sądu, nie budzi żadnej wątpliwości, że art. 13 ust 1 ustawy ustala zasady głosowania wyłącznie dla rady powiatu i zarządu powiatu. Te zasady mogłyby być obowiązujące również dla komisji powołanych przez radę powiatu, gdyby ustawodawca tak zdecydował – żaden przepis nie mówi nic na temat stosowania zasady w pracach komisji. Idąc dalej, sąd wskazał, że skoro przepisy ustawy nie nakazują stosowania art. 13 ust. 1 w pracach komisji, to prawnie dopuszczalne jest wprowadzenie do statutu postanowienia, w myśl którego – w przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego komisji.

30. Czy wymóg zachowania kworum dotyczy całego posiedzenia czy jedynie momentu głosowania?

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, *wymagany przepisem prawa warunek quorum będzie dotrzymany w razie faktycznej obecności (a nie wynikającej jedynie z liczby podpisów złożonych wcześniej na liście obecności) odpowiedniej liczby członków ciała kolegiального na sali obrad. [...] Warunek zachowania quorum należy odnosić nie do wszystkich faz procedury wyborczej, lecz przede wszystkim do samego aktu wyboru (tajnego głosowania). W wypadkach budzących wątpliwości rzeczą osoby prowadzącej obrady jest sprawdzenie quorum bezpośrednio przed tajnym głosowaniem. Wielkość ta wymagana jest wyłącznie podczas aktu głosowania, a nie podczas obrad danej rady czy sejmiku* (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 18 września 1990 roku, sygn. akt: SA/Wr 849/90).

Z powyższego wynika, że obowiązek zachowania kworum, o którym traktuje art. 13 ust. 1 ustawy dotyczy jedynie momentu oddawania głosu, nie zaś obecności podczas całego posiedzenia rady. Literalna wykładnia przepisu również prowadzi do wniosku, że warunek zachowania kworum należy odnieść do momentu oddawania głosu, bowiem tylko akt podejmowania uchwały został obwarowany wymogiem kworum.

W razie braku kworum, radni uczestniczący w sesji mogą dalej obradować, jednak nie będą mogli podejmować prawnie wiążących rozstrzygnięć (Komentarz do art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Należy o tym pamiętać i sprawdzać kworum przy okazji każdego głosowania (oczywiście w praktyce odbywa się to w oparciu o wyniki głosowania).

31. Czy obecność na posiedzeniu obliguje do oddania głosu?

Okazuje się, że wg NSA sama obecność na posiedzeniu nie obliguje radnego do oddania głosu, co w opinii autora jest ciekawym poglądem. W ocenie NSA, czym innym jest bowiem obecność podczas głosowania, a czym innym jest podjęcie czynności (aktywności), jaką jest głosowanie: *mianem quorum określa się liczbę członków danego organu (tu: rady gminy), których obecność umożliwia podjęcie uchwały. Nie jest to natomiast liczba osób, które muszą uczestniczyć w akcie głosowania (tzn. głosować). Oddanie głosu jest bowiem uprawnieniem, a nie obowiązkiem członka organu. Stąd liczba radnych obecnych w trakcie głosowania i liczba oddanych głosów nie muszą się pokrywać* (wyrok NSA z dnia 21 listopada 2006 roku, sygn. akt: II GSK 194/06). Za zasadnością ww. tezy przemawia fakt, że sama obecność radnego pośrednio determinuje większość, jaka winna głosować za uchwałą, by została ona podjęta. Jeśli pomimo braku oddania głosu (ale „w obecności”) rada osiągnie wymaganą ustawą większość, wszystkie ustawowe wymogi istotne dla wiążącego podjęcia uchwały zostaną zachowane.

32. Na czym polega stwierdzanie kworum?

W praktyce, istnienie kworum stwierdza się na podstawie listy obecności podpisywanej na początku posiedzenia. W związku z tym, biuro rady powinno na bieżąco (a w szczególności przed aktami głosowania) monitorować kworum. W razie stwierdzenia braku minimalnej liczby radnych koniecznej do podjęcia uchwały, należy o tym niezwłocznie poinformować przewodniczącego. W razie jakichkolwiek wątpliwości, czy przy danym głosowaniu rada jest władna do podejmowania uchwały, przewodniczący może zarządzić, z własnej inicjatywy lub na wniosek jednego lub kilku radnych, sprawdzenie kworum. A zatem, biuro winno być przygotowane, że w każdej chwili, na żądanie przewodniczącego należy przeliczyć liczbę osób (lub pomóc radnym w przeliczeniu) w celu stwierdzenia kworum. Taką okoliczność należy odnotować w protokole posiedzenia, jako istotną z punktu widzenia podejmowania rozstrzygnięć.

Jeśli liczba radnych podczas głosowania będzie niższa niż ustawowe kworum – stanowi to podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały podjętej w wyniku takiego głosowania.

Należy podzielić pogląd, że w przypadku przerwy w obradach i kontynuowania ich w innym wyznaczonym terminie na kolejnym posiedzeniu w ramach tej samej sesji koniecznym jest sporządzenie listy obecności radnych na tym posiedzeniu. W przypadku braku kworum, a więc braku możliwości podejmowania uchwał, rada gminy nie może postanowić o kolejnej przerwie w obradach i w takim wypadku przewodniczący powinien zamknąć sesję rady gminy z powodu braku kworum, nawet wtedy gdy nie został wyczerpany porządek obrad. (J. Czerw, Przerwa w obradach rady gminy, Administracja i Prawo nr 45). Rada nie spełniająca wymogu kworum nie może decydować o niczym – również o przerwie w swoich obradach – do przerwania obrad konieczne jest bowiem podjęcie uchwały (do podjęcia której stosuje się wymogi art. 13 ust. 1 ustawy).

Wymogowi kworum nie podlega ogłoszenie przez przewodniczącego z jego inicjatywy krótkiej przerwy w ramach tego samego posiedzenia.

33. Czy wiążące są postanowienia statutu zmieniające tryb podejmowania uchwał ustalony w ustawie?

Art. 13 ust. 1 dopuszcza wyjątki od zasady głosowań zwykłą większością głosów w obecności połowy radnych. Istotnym jest, by wyjątki te miały swoje umocowanie w ustawie. Wynika to z literalnego brzmienia przepisu, ze sformułowania „chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej”. Należy zatem rozumieć, że wprowadzenie do statutu postanowień modyfikujących zasady podejmowania rozstrzygnięć w zakresie większości głosów niezgodnie z ustawami, nie będą wiążące.

Na podobnym stanowisku stoi NSA, który w swoich orzeczeniach wskazał, że *określenie w Regulaminie Rady Gminy C. innego trybu podejmowania uchwał niż wynika to z bezwzględnie obowiązującego przepisu art. 14 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi naruszenie prawa, czego konsekwencją jest, że podjęta w takim trybie uchwała jako sprzeczna z prawem, tj. ww. art. 14 ustawy o samorządzie terytorialnym, jest nieważna* (wyrok NSA /do 2003.12.31/ w Gdańsku z dnia 28 czerwca 1995 roku wydany w sprawie o sygn. akt: SA/Gd 1737/94). Ponadto NSA wskazał, że *jakiegokolwiek odstępstwa od tak określonej procedury podejmowania uchwał (art. 14 ustawy o samorządzie gminnym – per analogiam art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym – przyp. aut.) muszą (obligatoryjnie) mieć podstawę prawną w konkretnym przepisie rangi ustawowej(...). Ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków od tak określonych zasad.* (wyrok NSA z dnia 12 marca 2006 roku wydany w sprawie o sygn. akt: I OSK 1997/12).

Jednoznaczne rozstrzygnięcie zawarto w uzasadnieniu do wyroku, zgodnie z którym *uchwalając statut gminy, rada gminy nie jest uprawniona do ustanawiania odmiennych wymagań co do zdolności uchwałodawczej organów gminy (kworum) lub prawomocności ich uchwał (większość) niż określone w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) bądź we wspomnianych w art. 14 ust. 1 tej ustawy „przepisach szczególnych”, przez które należy rozumieć inne przepisy rangi ustawowej* (wyrok NSA /do 2003.12.31/ we Wrocławiu z dnia 21 września 1993 roku w sprawie o sygn. akt: SA/Wr 1058/93).

Chociaż przytoczone orzeczenia dotyczą ustawy o samorządzie gminnym, to można je stosować również do rady powiatu, bowiem art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym zawiera zapisy analogiczne do art. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

34. Co sprawdzamy przed przystąpieniem do podejmowania uchwał?

Zanim przystąpimy do podejmowania uchwał:

- ✓ Powinniśmy sprawdzić czy propozycje uchwał są przygotowane w sposób jednoznaczny, umożliwiający szybkie określenie intencji głosującego radnego i wyliczenie większości. Jak wskazał WSA w Poznaniu, treść uchwał powinna być sformułowana jeszcze przed samym aktem głosowania. Radni muszą wiedzieć jakiej treści uchwałę głosują. (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 roku w sprawie o sygn. akt: I SA/Po 941/13).

- ✓ Powinniśmy zweryfikować, czy w przypadku konkretnej uchwały ustawa nie wymaga większości innej niż zwykła (większość bezwzględna, większość bezwzględna ustawowego składu, większość kwalifikowana). Pamiętać trzeba, że większość zwykła jest najmniej „restrykcyjną” większością dla podjęcia rozstrzygnięcia przez radę. A zatem w przypadku bowiem, gdy do podjęcia uchwały będzie wymagana np. większość bezwzględna, a przewodniczący uzna uchwałę za podjętą, ponieważ głosowała za nią większość zwykła, taka uchwała będzie nieważna. Zadaniem biura obsługującego jest zatem śledzenie czy przepisy rangi ustawowej nie przewidują w danych okolicznościach odstępstwa od zasady. O ewentualnych wyjątkach należy również pamiętać w trakcie posiedzenia, w sytuacji gdy radni zdecydują się na wprowadzenie zmian w porządku obrad. Grupa radnych może wprowadzić do porządku obrad niemalże każdą sprawę – należy zatem „na szybko” zorientować się jak podjąć wiążąco uchwałę, której głosowania żądają radni.

35. Jakie znaczenie ma zasada jawności głosowania?

Ustawodawca wprowadził zasadę jawnego głosowania nad uchwałami. Jest to wymóg warunkujący prawidłowe podejmowanie rozstrzygnięć przez radę. A zatem dla prawidłowości trybu podejmowania uchwały wszystkie te 3 elementy (kworum, większość i jawność – przyp. autora) muszą wystąpić jednocześnie, kumulatywnie. Jakiegokolwiek 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). Jakiegokolwiek odmiennie uregulowania 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. 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). Z powyższego wynika, że zasada jawności ma charakter bezwzględny i nie może zostać zmieniona w żaden sposób. Tylko w ściśle określonych ustawą przypadkach obowiązuje głosowanie tajne. Statut powiatu nie może wprowadzać odmiennych (ostrzejszych lub łagodniejszych) reguł dot. wprowadzania zasady tajnego lub jawnego głosowania. Takie postanowienia statutu nie są wiążące.

36. Wyjątki od zasady jawności

Zanim przystąpimy do głosowania uchwał na posiedzeniu rady powiatu, musimy się upewnić, czy przypadkiem ustawodawca nie przewidział utajnienia dla głosowania nad konkretną uchwałą. 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.

37. Jaki skutek wywoła złamanie zasady jawności sprzecznie z art. 13 ust. 1 ustawy?

Na to pytanie odpowiedziały już sądy i doktryna – np. utajnienie głosowania w sytuacji, gdy przepis ustawy nie przewiduje głosowania tajnego, skutkuje wadliwością prawną uchwały i daje organowi nadzoru prawo do stwierdzenia jej nieważności. Naruszenie zasady jawności skutkuje nieważnością. 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.

38. Kto sporządza protokół?

Sporządzenie protokołu jest obowiązkiem protokolanta. Najczęściej jest to jedna z osób wyznaczonych spośród pracowników biura rady do obsługi posiedzenia. Obowiązek sporządzania protokołów z sesji rady powiatu znajduje podstawę w brzmieniu art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym kolegialne organy władzy publicznej *sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.*

39. Co powinien zawierać protokół?

Protokół jest oficjalnym dokumentem, zawierającym relację z przebiegu obrad – głównie treści powziętych uchwał, wyniki głosowań, relację z przebiegu posiedzenia, a także wnioski.

Trzeba pamiętać, że „relacja” nie oznacza opisywania każdego zdarzenia, które miało miejsce w toku obrad. Można się bowiem spotkać z protokołami zawierającymi informacje o tym, który radny zakasał, że do sali obrad wniesiono wodę, itp. Pamiętajmy – odnotowujemy okoliczności istotne z punktu widzenia pracy rady jako organu stanowiącego. Co do zasady ocena tego, które zdarzenia są istotne a które nie, zależy od protokołującego, ale w razie jakichkolwiek wątpliwości w kwestii protokołowania (samego faktu protokołowania, ustalenia treści, jaka ma się znaleźć w protokole)

w trakcie posiedzenia, warto zwrócić się do przewodniczącego obrad. On winien rozstrzygnąć ewentualne niejasności.

Wbrew pozorom ocena, które fakty należy odnotować w protokole, a które nie, nie jest sprawą łatwą. Czy opuszczenie sali obrad „na chwilę” przez radnego w toku posiedzenia jest okolicznością wartą odnotowania czy też nie?

Odpowiedź nie jest jednoznaczna – protokołujący powinien mieć takie rozeznanie w sytuacji i przebiegu obrad, by stwierdzić na ile wyjście radnego ma znaczenie dla toku posiedzenia. Można bowiem sobie wyobrazić, że ostentacyjne opuszczenie sali jest związane np. z przebiegiem dyskusji i ma wpływ na dalsze losy obrad.

Należy pamiętać, by treść protokołu była jednoznaczna i sformułowana w sposób jasny i zrozumiały.

40. Jak przygotować się do sporządzenia protokołu?

Jak już wcześniej wspomniano, protokół z obrad rady powiatu najczęściej sporządza jeden z pracowników biura obsługującego radę. Aby sporządzić dobry protokół, taki pracownik (protokolant) powinien się do tego odpowiednio przygotować. Na początku warto skontaktować się z przewodniczącym i zebrać informacje na temat celu, tematu i agendy posiedzenia. Dobrze jest sporządzić listę radnych i zaproszonych gości. W toku protokołowania należy uważnie słuchać uczestników posiedzenia i koncentrować się na ich wypowiedziach po to, by należycie ocenić sytuację i wyłuskać najistotniejsze, ważące na przebiegu posiedzenia lub podejmowaniu decyzji kwestie.

41. Czy można zidentyfikować pewne „części stałe” protokołu, tj. treści, które winny znaleźć się w każdym protokole?

Kwestie sporządzania protokołu nie zostały „sztywno” uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z reguły szczegółowe unormowania dotyczące protokołowania obrad rady powiatu powinny być zawarte w statucie. Jak już wspomniano powyżej, protokół dokumentuje przebieg posiedzenia rady powiatu. Oznacza to, że można wyszczególnić pewne stałe elementy, które powinny być wskazane w treści każdego protokołu.

Na podstawie analizy charakteru protokołu oraz przebiegu obrad rady powiatu można wskazać elementy stałe protokołu. Pomimo braku legalnych wskazań co do spisywania protokołu okazuje się, że forma protokołu jest podporządkowana pewnym ogólnym zasadom, których należy przestrzegać.

Po pierwsze, w protokole powinna być wskazana data i miejsce sporządzenia protokołu – po to, by móc zweryfikować wiarygodność zawartych w protokole informacji. Z uwagi na fakt, że narzędzia techniczne pozwalają obecnie na nagranie całości przebiegu posiedzenia, zazwyczaj protokół z posiedzenia sporządza się później w oparciu o nagranie i sporządzane na bieżąco notatki.

W sytuacji gdy posiedzenie nie było nagrywane, akt sporządzenia i podpisania protokołu bezpośrednio po posiedzeniu rady pozwala przypuszczać, że protokolant pisał dokument na bieżąco, a więc nie

nastąpiło zniekształcenie informacji spowodowane upływem czasu od momentu odbycia posiedzenia do podpisania protokołu.

Po drugie, dla celów ewidencyjnych i porządkowych, warto nadać dokumentowi odrębny numer.

Po trzecie, każdy protokół winien zawierać informacje dotyczące daty odbycia sesji (ze wskazaniem godziny) rozpoczęcia, przerw i zakończenia obrad. Równie ważne jest określenie miejsca odbycia spotkania, ze wskazaniem adresu.

Po czwarte, w protokole muszą znaleźć się informacje dot. stwierdzenia prawomocności posiedzenia (zachowania obowiązku kworum, prawidłowości zwołania sesji – powiadomienia radnych o zgromadzeniu). Przewodniczący może posiłkować się w tym celu listą obecności, podpisaną przez radnych (stanowiącą punkt odniesienia także podczas kontrolowania kworum w trakcie głosowań – pamiętajmy jednak, by kontrolować zachowanie kworum). Należy bowiem pamiętać, że to właśnie przewodniczący rady ustala (i tłumaczy) przed rozpoczęciem realizacji porządku obrad, że wszyscy radni zostali poinformowani o sesji zgodnie ze statutem, ze szczególną starannością w odniesieniu do radnych nieobecnych lub obecnych, ale kwestionujących sposób powiadomienia o sesji. Przykładowy zapis w protokole to: „zawiadomienia o sesji dostarczono pocztą, zwrotne potwierdzenia odbioru zawiadomień radnych nieobecnych stanowią załącznik do niniejszego protokołu”.

Po piąte, dla ewentualnych „celów dowodowych” można zaprotokołować informację o niezgłoszeniu przez radnych uwag do protokołu z poprzedniej sesji bądź, że zgłoszono zdanie odrębne ze wskazaniem albo przytoczeniem jego treści. Nie jest to informacja obowiązkowa, bowiem „przyjęcie protokołu” nie jest czynnością, z którą związane są szczególne skutki prawne, jednak odnotowanie ewentualnych uwag w protokole może lepiej zobrazować okoliczności przebiegu obrad.

Po szóste, kolejną informacją, jaką powinien zawierać protokół rady powiatu jest porządek obrad przewidziany przez przewodniczącego oraz zmiany w porządku obrad, jeśli zostały wprowadzone. W odniesieniu do wprowadzenia zmian w zaproponowanym porządku obrad odnotowania będą warte okoliczności, takie jak np. fakt zgłoszenia wniosku i jego treść, a jeżeli wniosek dotyczy podjęcia uchwały, sposób i termin jej dostarczenia radnym, projekt uchwały, wskazanie zgłaszającego oraz przebieg głosowania.

Po siódme, istotnym elementem protokołu jest zreferowanie każdej z omawianych na sesji spraw, przebieg obrad, streszczenie wystąpień i dyskusji oraz tekstów zgłoszonych lub przyjętych wniosków. Należy pamiętać, że każdy z radnych może żądać zaprotokołowania okoliczności lub wypowiedzi, które w jego ocenie są na tyle istotne dla przebiegu obrad, że muszą się znaleźć w protokole. Jak wskazuje praktyka, przewodniczący prowadzi posiedzenie realizując po kolei i w całości poszczególne punkty porządku obrad. Prowadzący odczytuje ich treść, otwiera i prowadzi dyskusję, zamyka dyskusję. Może poprosić poszczególnych radnych, gości, organy powiatu o wygłoszenie stanowiska lub wygłoszenie komentarza. Zazwyczaj po zamknięciu dyskusji odbywa się głosowanie nad odpowiednią (omówioną wcześniej) uchwałą. Przed głosowaniem przewodniczący każdorazowo sprawdza czy liczba obecnych radnych na sali obrad spełnia wymagane kworum i stwierdza ten fakt, co również odzwierciedla protokół. Jeżeli w toku prezentowania treści uchwały i składania wniosku o jej przegłosowania pojawiają się inne istotne wnioski, należy ten fakt zaprotokołować. W odniesieniu do wszystkich wniosków zgłaszanych w toku posiedzenia należy wskazać kto wniosek składa, przebieg głosowania oraz fakt ich przyjęcia bądź odrzucenia. W protokole oczywiście wskazuje się czy głosowanie było jawne czy tajne.

Po ósme, w protokole bezwzględnie znaleźć się powinno przedstawienie wyników głosowań. Odnotowując wyniki, protokolant wskazuje przede wszystkim jasne sformułowanie treści uchwały rady, liczbę osób, które głosowały nad danym wnioskiem (liczba głosów za, przeciw i wstrzymujących się), fakt czy głosowanie było jawne czy też nie.

Po dziewiąte, w protokole z sesji rady wskazuje się kto prowadził obrady i kto sporządzał protokół. Jeżeli osobą przewodniczącą nie był przewodniczący rady należy dokładnie opisać na jakiej podstawie osoba ta prowadziła obrady. Przy obecnym stanie prawnym ocena czy osoba prowadząca obrady była uprawniona do prowadzenia sesji jest jednym z elementów rozstrzygających o prawo-mocności obrad i ważności podjętych uchwał.

Zarówno przewodniczący, jak i protokolant winni złożyć podpisy pod treścią protokołu. I chociaż podpisanie protokołu nie ma szczególnego znaczenia formalnego, to sprawia, że okoliczności opisane w dokumencie „poświadczają”, że obrady miały taki, a nie inny przebieg. Jak podkreśla się w literaturze, podpisanie protokołu należy traktować wyłącznie jako czynność techniczną, komunikującą zakończenie prac nad jego treścią oraz jako jeden z elementów zabezpieczających przed nieuprawnioną ingerencją w jego zawartość.

42. Czy w protokole musi być odnotowane w jaki sposób głosowali poszczególni radni?

Takie pytanie jest uzasadnione jedynie w przypadku głosowań jawnych – tylko mogą mieć charakter „imienny”. Wydaje się, że zasadnym byłoby uregulowanie kwestii przeprowadzania głosowań „imiennych” w statucie, ale z uwagi na pracochłonność i czasochłonność ich przygotowania, takie zapisy nie są częste. Być może upowszechnienie narzędzi technicznych wspomagających głosowania (np. głosowanie elektroniczne) wpłynie na popularyzację głosowań „imiennych” i wprowadzanie odpowiednich zapisów w statutach. Pamiętać należy, że częścią protokołu z sesji (w postaci załączników) są dokumenty sporządzone przez komisję skrutacyjną.

43. Protokół – co dalej?

Po sporządzeniu protokołu należy umożliwić radnym zapoznanie się z jego treścią i wysłuchać (a potem odnieść się) do ewentualnych uwag. W praktyce przyjmuje się, że protokół co do treści którego żaden radny, biorący udział w protokołowanym posiedzeniu, nie zgłosi uwag odzwierciedla stan rzeczywisty. Protokół sesji po jego sporządzeniu jest dokumentem, który winien być udostępniany. Wymóg przyjęcia i możliwość ewentualnych poprawek i zmian w protokole z sesji rady w żaden sposób nie zmienia faktu, że mamy do czynienia z dokumentem zawierającym informacje na temat działalności organu władzy publicznej, podlegającym publicznemu udostępnieniu. Podobnie ustalenia należy odnieść do protokołów z prac komisji Rady (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2009 roku, sygn. akt: III SA/Wr 537/08).

Związek Powiatów Polskich

00-901 Warszawa, Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7

tel. +48 (22) 656 63 34, fax +48 (22) 656 63 33

e-mail: biuro@zpp.pl www.zpp.pl

