

Emilia Gulińska

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

ORCID: 0000-0002-1106-5067

e.gulinska@urad.edu.pl

Gwarancje prawne udziału obywateli w posiedzeniach organów kolegialnych samorządu terytorialnego

Wstęp

Niezbędnym warunkiem funkcjonowania całego systemu demokratycznego jest zasada jawności działania organów władzy publicznej, która składa się na koncepcję demokratycznego państwa prawnego¹. Z zasadą jawności silnie związane jest prawo dostępu do informacji publicznej, stanowiące jeden z ważniejszych warunków prawnych rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo takie charakteryzuje się przede wszystkim dużą świadomością i obecnością obywateli w życiu publicznym. Obywatele mogą otrzymać informacje z zakresu działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to dotyczy również uzyskiwania informacji o sposobie gospodarowania środkami publicznymi². Zasada jawności stanowi realizację zasady zwierzchnictwa narodu, gdzie rola obywatela nie kończy się z chwilą zakończenia i wyłonienia organów pochodzących z wyborów. Obywatel ma bowiem prawo interesować się działaniami podejmowanymi przez wybrane organy. Zasada ta gwarantuje także m.in. wstęp na posiedzenia na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu³. Celem artykułu jest analiza uwarunkowań prawnych kształtujących udział obywateli w sesjach organu stanowiącego samorządu terytorialnego jako instrumentu kontroli społecznej.

¹ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 211.

² P. Romaniuk, *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia Iuridica Torunensia” 2021, t. XXIX, s. 354.

³ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 225.

Prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych samorządu terytorialnego

Prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych, w tym również prawo rejestracji dźwięku lub obrazu, zostało zagwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Prawo to wynika także z ustaw ustrojowych, mianowicie z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁵, art. 8a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁶ oraz art. 15a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa⁷. Owe przepisy gwarantują wstęp na sesje organów stanowiących samorządu terytorialnego i posiedzenia ich komisji, a także dostęp do protokołów z tych posiedzeń. Ponadto uprawnienie to reguluje również ustawa o dostępie do informacji publicznej⁸.

Warto podkreślić, że konstytucyjne gwarancje udziału obywateli w posiedzeniach organów stanowiących samorządu terytorialnego związane są wyłącznie z fizyczną obecnością obywateli w oznaczonym i odpowiednio przystosowanym do tego miejscu. Obecność ta może być uzupełniana innymi formami uczestnictwa, poprzez zapewnienie rozwiązań technicznych, ale nie może być jednak przez te rozwiązania zastąpiona⁹. Odmienny pogląd wyraża Jerzy Korczak, stwierdzając, że uczestnictwo w obradach sesji rad nie musi polegać na fizycznej obecności w miejscu obrad, gdyż dzięki współczesnym powszechnie dostępnym środkom komunikacji możliwe jest uczestnictwo za pośrednictwem np. transmisji obrad. Uczestnictwo obejmuje też możliwość korzystania z informacji przetworzonej w postaci rejestracji obrad i późniejszego jej odtworzenia, a zatem nie ma charakteru współczesnego w stosunku do realnego czasu obrad, przy czym stopień przetworzenia może być różny od pełnej relacji

⁴ 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.

⁵ Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

⁶ 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.

⁷ Jawność działania organów województwa obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje sejmiku województwa i posiedzenia jego komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów województwa i komisji sejmiku województwa.

⁸ A. Piskorz-Ryń, *Jawność i niejawność jako element prawa do dobrego samorządu*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Warszawa 2021, s. 110.

⁹ K.M. Ziemiński, M. Kielbus, *Jawność funkcjonowania organów stanowiących JST jako przejaw prawa do dobrego samorządu*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), op. cit., s. 168.

do relacji ograniczonej z gwarancją zachowania wiarygodności rejestracji i wyniku przetworzenia¹⁰.

W związku z powyższym jawność obrad ma charakter pasywny i aktywny. Zdaniem Piotra Sitniewskiego ujęcie aktywne polega na aktywności organu stanowiącego, a do jej elementów należy zaliczyć: transmisję z obrad, utrwalanie obrad, zamieszczenie materiałów na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej jako BIP). Natomiast ujęcie pasywne oznacza, że organ stanowiący zapewnia warunki do realizacji określonego prawa, sam nie organizując jego realizacji, a jedynie stwarza warunki do jego faktycznego wykonywania. Stąd też w ujęciu pasywnym wyróżniamy takie elementy, jak: prawo do wstępu na posiedzenia, możliwość rejestracji obrad, zapewnienie warunków do aktywnego udziału obserwatorów sesji i w trakcie obrad¹¹.

Należy także zaznaczyć, że prawo wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów nie jest prawem absolutnym i powinno postrzegać się go jako gwarancję udziału w charakterze obserwatora, a nie jako prawo partycypowania w wykonywaniu władzy publicznej. Tym samym obywatele mogą domagać się osobistego udziału w posiedzeniach rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa, ale już nie zabierania głosu, a tym bardziej głosowania¹². Powyższe uprawnienie sprowadza się do wstępu na posiedzenia w charakterze audytorium oraz dostępu do materiałów dokumentujących te posiedzenia w formach bezwnioskowych, co sprowadza się do dostępu do transmisji lub nagrań sesji zamieszczonych w BIP, a także na stronach internetowych lub platformach w mediach społecznościowych, chociaż te dwie ostatnie formy nie zostały przewidziane w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Dostęp do posiedzeń organów kolegialnych realizowany jest również w formie dostępu do materiałów dokumentujących te posiedzenia¹³. Warto także zaznaczyć, że udział osoby zainteresowanej w sesji organu stanowiącego samorządu terytorialnego nie wymaga uzyskania zgody odpowiednio rady gminy ani też przewodniczącego¹⁴. Zatem prawo wstępu na posiedzenia organów stanowiących samorządu terytorialnego charakteryzuje się następującymi cechami: 1) przysługuje każdej osobie fizycznej, bez względu na wiek, obywatelstwo, miejsce zamieszkania; 2) realizacja prawa jest bezwa-

¹⁰ J. Korczak, *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 5, s. 82.

¹¹ P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 126.

¹² S. Pacholec, P. Solka, *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 66–68.

¹³ M. Baryła-Sakowska, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Baryła-Sakowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 427–429, komentarz do art. 18.

¹⁴ J. Czerw, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 389–402, komentarz do art. 11b.

runkowa, za wyjątkiem sytuacji, gdy przyczyny lokalowe lub techniczne uniemożliwiają uczestniczenie wszystkim zainteresowanym. W takiej sytuacji dobór uczestniczących nie może mieć charakteru dyskryminującego; 3) prawo wstępu na posiedzenia jest automatycznie równoznaczne z prawem do nagrywania i transmitowania przebiegu sesji; 4) przewodniczący organu stanowiącego jest obowiązany zapewnić warunki lokalowe i techniczne dla właściwej realizacji tego prawa; 5) każdy uczestnik sesji ma obowiązek podporządkować się poleceniom porządkowym prowadzącego obrady; 6) prawo do aktywnego uczestniczenia w sesji przez jej obserwatora zależne jest od statutowych regulacji w tym zakresie, a wobec ich braku od zgody prowadzącego obrady¹⁵.

Prawo rejestracji obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w BIP i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty¹⁶. Trafny jest pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził w jednym ze swoich wyroków, że sama transmisja obrad rady gminy i ich nagrania nie są wystarczające dla zachowania zasady jawności¹⁷. Zatem mieszkańcy powinni mieć zapewnione warunki obserwacji i oceny działalności członków organów kolegialnych. Zapewnienie jawności posiedzeń organów stanowiących samorządu terytorialnego wiąże się z koniecznością pełnego monitorowania ich przebiegu. Oznacza to, że wszystkie czynności faktyczne i prawne podejmowane przez te organy muszą odbywać się niejako „na oczach” wszystkich zainteresowanych podmiotów¹⁸. Zdaniem Czesława Martysza przepis ten wskazuje na obowiązek prowadzenia bezpośredniej transmisji. Mimo to przepisy zapewniają możliwość późniejszego wielokrotnego odtworzenia przebiegu tych obrad bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych. W dalszych rozważaniach autor ten stwierdza, że w takiej sytuacji może powstać uzasadniona wątpliwość, czy nadal zasadne będzie utrwalanie przebiegu obrad w formie tradycyjnego, pisemnego protokołu. Z czasem zapewne ta forma utrwalania przebiegu posiedzeń całkowicie zaniknie, jednak obecnie wydaje się być niezagrażona¹⁹, bowiem art. 19 usta-

¹⁵ P. Sitniewski, op. cit., s. 131.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023 r., poz. 40 ze zm.).

¹⁷ Wyrok NSA z 14 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3979/21, Lex nr 3289386.

¹⁸ A. Jakubowski, S. Gajewski, *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 147–163.

¹⁹ C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 20.

wy o dostępie do informacji publicznej²⁰ statuuje zasadę, zgodnie z którą podstawowym źródłem informacji o obradach kolegialnych organów władzy publicznej są sporządzane przez nie protokoły lub stenogramy z tych obrad. Z obowiązku ich sporządzenia i udostępniania organy te są zwolnione, gdy sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne w pełni rejestrujące te obrady²¹. Należy zgodzić się z poglądem Marleny Sakowskiej-Baryły, która stwierdza, że w ten sposób mamy dodatkową formę dostępu do posiedzeń organów kolegialnych oraz formę sporządzania materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych w pełni rejestrujących te obrady, skoro transmisja obrad odbywa się w czasie rzeczywistym, obejmując w pełni obraz i dźwięk obrad, tak samo obrady te oddają udostępniane nagrania²². Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, zdaniem którego nagranie posiedzenia rady jest materiałem odzwierciedlającym przebieg sesji i dokonanych czynności rady, w związku z tym świadczy o działalności organu kolegialnego²³. Zatem materiały audiowizualne lub teleinformatyczne muszą stanowić pełny i wierny zapis przebiegu obrad, sporządzony w taki sposób, aby dyspozycja zawarta w art. 19 u.d.i.p. była spełniona. Zupełność rejestracji przebiegu oznacza, że w zapisie tym nie mogą występować luki (przerwy) lub innego rodzaju wady (np. zniekształcenia, obniżenie poziomu głośności), które powodują, że osoba uprawniona nie ma możliwości nieograniczonego zapoznania się z treścią przebiegu obrad organu kolegialnego²⁴. Przepis art. 19 u.d.i.p. nakłada na organy władzy publicznej i ich kolegialne organy pomocnicze obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów swoich obrad. Wymóg ten ma charakter bezwzględny. Z obowiązku tego organ jest zwolniony w przypadku, gdy sporządza i udostępnia materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni obrady. Podstawowym źródłem informacji o posiedzeniach organów kolegialnych są zatem protokoły, a zapis audiowizualny lub teleinformatyczny jest jedynie zastępczą formą udostępniania informacji²⁵.

²⁰ Dalej jako u.d.i.p.

²¹ M. Ofiarska, *Gwarancje jawności działania samorządu terytorialnego – analiza rozwiązań przyjmowanych w statutach gmin*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 513–530.

²² M. Baryła-Sakowska, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Baryła-Sakowska (red.), op. cit., s. 430–433, komentarz do art. 19.

²³ Wyrok NSA z 17 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 1564/14, Lex nr 2089729.

²⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 22 listopada 2019 r., sygn. akt II SAB/Rz 102/19, Lex nr 2752879.

²⁵ Wyrok NSA z 27 października 2017 r., sygn. akt I OSK 505/17, Lex nr 2397999.

Ograniczenie dostępu do posiedzeń

Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, w tym wstępu do posiedzeń organów kolegialnych samorządu terytorialnego, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa²⁶. Zatem prawo do informacji publicznej nie jest prawem absolutnym, a jego ograniczenie musi odpowiadać warunkom uregulowanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁷. W konsekwencji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zainteresowany dostępem do informacji publicznej, bez względu na jego własny interes w jej uzyskaniu, zobowiązany jest poddać się rygorom wynikającym z istniejących ograniczeń²⁸. Warto także zaznaczyć, że ograniczając sferę wolności konstytucyjnej obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane do celu, jaki temu przyświeca²⁹, ponieważ ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności. Określając bowiem konstytucyjne wolności i prawa obywatela, prawodawca dostrzega potrzebę wprowadzania ograniczeń tych dóbr. Przekłada jedno dobro konstytucyjne nad drugie, wytyczając tym samym granice korzystania z wolności i praw, tworząc swoistą hierarchię dóbr, mieszczącą się w ich konstytucyjnych relacjach³⁰. Warto także podkreślić, że konstytucyjne prawo do informacji publicznej służy realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego, tj. jawności działania instytucji publicznych, umożliwiając kontrolę społeczną nad funkcjonowaniem tych instytucji. Niezależnie jednak od tego analizowane prawo nie może być rozumiane w sposób absolutny, jako prawo obywateli do uzyskiwania nieograniczonego dostępu do każdego bez wyjątku dokumentu czy każdej informacji wytworzonej, odnoszącej się czy będącej w posiadaniu podmiotu publicznego, w tym organu władzy publicz-

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁷ Wyrok NSA z 7 września 2021 r., sygn. akt III OSK 1035/21, Lex nr 3225418.

²⁸ Wyrok NSA z 30 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 173/17, Lex nr 2624719.

²⁹ Wyrok WSA w Opolu z 4 lipca 2018 r., sygn. akt II SAB/Op 58/18, Lex nr 2531192.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 252/17, Lex nr 2350832.

nej³¹. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Jawnością tą objęte jest także prawo obywateli do uzyskiwania informacji o stanowisku, jakie poszczególni radni zajmowali w głosowaniach w istotnych dla mieszkańców gminy kwestiach³². W związku z powyższym prawo wstępu na obrady rady gminy nie może być ograniczone ze względu na ochronę porządku publicznego. Zatem ochrona porządku publicznego podczas sesji rady gminy musi być zapewniona w inny sposób aniżeli poprzez ustanowienie zakazu wstępu publiczności na salę obrad³³.

Na uwzględnienie zasługuje także pogląd Kamili Kędzierskiej i Michała Kotarby, stwierdzających, że w praktyce należy ustanowić kryteria, pozwalające w sposób jednolity i niedyskryminacyjny określić krąg osób, które będą mogły zrealizować prawo bezpośredniego wstępu do posiedzeń organów stanowiących samorządu terytorialnego. Jednym z najbardziej obiektywnych kryteriów, które można zastosować w tym zakresie, jest m.in. kolejność zgłoszeń osób chętnych do wzięcia udziału w posiedzeniu. Zasady regulujące sposób realizacji prawa dostępu do posiedzeń i zawierające kryteria wyboru ograniczonego kręgu uczestników powinny być zawarte w aktach normatywnych odnoszących się do funkcjonowania poszczególnych organów kolegialnych. Wprowadzenie zasad dostępu jest warunkiem *sine qua non*, jeśli organy te nie chcą być narażone na zarzut nieuzasadnionego uniemożliwiania skorzystania z prawa dostępu do informacji publicznej, co pozwoli podmiotom zainteresowanym na przedsięwzięcie takich działań, które doprowadzą je do przyglądania się obradom³⁴.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 80/17, Lex nr 2402271.

³² Wyrok WSA w Gdańsku z 4 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 585/19, Lex nr 2822036.

³³ Wyrok NSA z 20 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Gd 1529/02, Lex nr 698238.

³⁴ K. Kędzierska, M. Kotarba, *Bezwniioskowy tryb udzielania informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 179.

Tabela 1

Dostęp do posiedzeń organów kolegialnych w gminach powiatu radomskiego

Gmina	Uregulowania statutowe
1	2
Przytyk	§ 37. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsce ³⁵ .
Gózd	§ 20 ust. 2. Jawność sesji oznacza, że podczas obrad na sali może być obecna publiczność, zajmująca w tym celu wyznaczone miejsce. § 21 ust. 1. Jeżeli przedmiotem sesji mają być sprawy objęte z mocy przepisów szczególnych tajemnicą państwową lub służbową, jawność sesji zostaje wyłączona i Rada obraduje przy drzwiach zamkniętych. Wyłączenie jawności sesji oznacza, że podczas obrad mogą być tylko obecne osoby zaproszone do udziału w sesji. Wgląd w protokoły z tych sesji mają tylko radni. Poza ww. przypadkiem Rada może na wniosek radnych obecnych na sesji postanowić, iż ze względu na ważny interes społeczny cała sesja lub obrady nad poszczególnymi punktami porządku obrad odbywać się będą przy drzwiach zamkniętych³⁶.
Jastrzębia	§ 13 ust. 3. W lokalu obrad należy zapewnić miejsca dla członków Rady, a także osobne miejsca dla publiczności. § 21 ust. 5. Przewodniczący Rady może udzielić głosu osobie nie będącej radnym, po wyczerpaniu listy mówców spośród radnych. § 22 ust. 6. Na sesji Rady w punkcie, w którym rozpatrywany jest raport o stanie gminy i prowadzona jest debata nad tym raportem, Przewodniczący Rady dopuszcza do głosu formalnie zgłoszonych mieszkańców gminy, w liczbie odrębnie ustalonej podczas debaty, po otwarciu dyskusji, w pierwszej kolejności przed wystąpieniami radnych³⁷.
Jedlińsk	§ 28 ust. 2–5. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsca. Osoby spośród publiczności chcące zabrać głos winny zgłosić ten fakt przewodniczącemu przed sesją. Przewodniczący może udzielić głosu także osobie, która zgłosi chęć zabrania głosu poprzez podniesienie ręki. Osobom tym, Przewodniczący Rady może udzielić głosu w punkcie wolne wnioski i informacje, a sołtysom również w innych punktach porządku obrad. Wystąpienie poszczególnych osób może trwać do 5 minut ³⁸ .

³⁵ Załącznik do uchwały Rady Miejskiej nr LIV.462.2024 w Przytyku z dnia 31 stycznia 2024 r., Statut miasta i gminy Przytyk (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2024 r., poz. 1988).

³⁶ Statut gminy Gózd, http://www.bip.gozd.pl/upload/zalacznik_nr_1_Statut_Gminy_Gozd.pdf (data dostępu: 3.05.2024).

³⁷ Uchwała nr XLIII/241/2021 Rady Gminy Jastrzębia z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Jastrzębia, <https://jastrzebia.biuletyn.net/archiwum/www.bip.jastrzebia.pl/index5255.html?id=9> (data dostępu: 3.05.2024).

³⁸ Uchwała nr VII/20/2019 Rady Gminy Jedlińsk z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie statutu gminy Jedlińsk, <https://bip.jedlinsk.pl/423,statut> (data dostępu: 3.05.2024).

cd. tabeli 1

1	2
Kowala	§ 12 pkt 3. Jawność posiedzeń zapewnia się w szczególności poprzez umożliwienie publiczności obserwowania obrad rady ³⁹ .
Miasto Pionki	§ 85 ust. 2. Podczas posiedzenia, na sali obrad może być obecna publiczność, która zajmuje wyznaczone w tym celu miejsca. Wstęp na sesje rady i posiedzenia komisji nie może zakłócać przebiegu obrad. § 15 ust. 1. Przewodniczący obrad czuwa nad sprawnym ich przebiegiem, a zwłaszcza nad zwieżnością i merytorycznością wystąpień radnych oraz innych osób, zabierających głos w dyskusji ⁴⁰ .
Wierzbica	§ 22. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsca na sali obrad. § 31. Przewodniczący Rady może udzielić głosu osobie niebędącej radnym ⁴¹ .
Zakrzew	Brak uregulowań
Miasto Ilza	§ 21. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsce. § 31 ust. 5. Przewodniczący rady może udzielić głosu osobie niebędącej radnym ⁴² .
Jedlnia – Letnisko	§ 30. Publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsce. § 42 ust. 5. Przewodniczący rady może udzielić głosu osobie niebędącej radnym ⁴³ .
Miasto Skaryszew	§ 22 ust. 1 pkt 2. Jawność posiedzeń Rady zapewnia się w szczególności poprzez umożliwienie publiczności obserwowania obrad Rady ⁴⁴ .
Wolanów	Brak uregulowań

Źródło: opracowanie własne.

³⁹ Uchwała nr XXXVI.285.2021 Rady Gminy Kowala z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia statutu gminy Kowala, <https://kowala.biuletyn.net/?bip=1&cid=1021> (data dostępu: 3.05.2024).

⁴⁰ Uchwała nr V/27/2019 z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenie statutu gminy Pionki, https://bip.gmina-pionki.pl/strona-148-uchwaly_rady_gminy.html (data dostępu: 3.05.2024).

⁴¹ Statut gminy Wierzbica, <https://samorząd.gov.pl/web/gmina-wierzbica/statut-gminy> (data dostępu: 3.05.2024).

⁴² Uchwała nr LI/357/2022 Rady Miejskiej w Ilży w sprawie zmiany statutu gminy Ilza, https://bip.ilza.pl/dokument-3070-uchwała_nr_li_358_2022_rady_miejskiej_w.html (data dostępu: 4.05.2024).

⁴³ Uchwała nr III/15/2002 Rady Gminy w Jedlni Letnisko z dnia 13 grudnia 2002 r. w sprawie statutu gminy Jedlnia – Letnisko, https://jedlnia.biuletyn.net/fls/bip_pliki/2016_06/BI-POLD000794/794.pdf (data dostępu: 4.05.2024).

⁴⁴ Uchwała nr XV/116/2016 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 22 czerwca 2016r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego statutu gminy, https://bip.skaryszew.pl/wiadomosci/10535/wiadomosc/374031/statut_gminy_z_dnia_22_czerwca_2016_r (data dostępu: 4.05.2024).

Analiza uregulowań udziału obywateli w posiedzeniach organu stanowiącego w gminach powiatu radomskiego wskazuje na obojętny stosunek władz samorządowych wobec udziału mieszkańców w pracach rady. Zdecydowana większość statutów nie zawiera przepisów zachęcających obywateli do większego zaangażowania się w tę formę partycypacji, wręcz przeciwnie – wskazuje na ich bierną postawę poprzez sformułowanie „publiczność obserwująca przebieg sesji zajmuje wyznaczone dla niej miejsca”. Na aprobatę zasługuje fakt, że statuty sześciu z jedenastu gmin powiatu radomskiego regulują możliwość udzielenia głosu osobie niebędącej radnym. Warto także podkreślić, na co uwagę zwraca Grzegorz Makowski, że wyższy poziom partycypacji nie zawsze skutkuje lepszą jakością życia publicznego czy lepszymi decyzjami. W związku z powyższym statuty jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać także reguły porządkujące udział obywateli w sesjach organów stanowiących. Zagadnieniem, które trzeba rozstrzygnąć, jest jednak kwestia równowagi i tego, jakie należy przyjąć standardy regulacji, aby z jednej strony pobudzać aktywność obywateli, a z drugiej nie pozbawić rad czy sejmików decyzyjności i ochronić je przed pieniactwem⁴⁵.

Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że wstęp na posiedzenia organów kolegialnych samorządu terytorialnego jest jednym z instrumentów kontroli społecznej, który przysługuje obywatelom celem monitorowania działań podejmowanych przez organy stanowiące samorządu terytorialnego. Aktualnie obowiązujące przepisy prawne zapewniają udział obywateli w sesjach rad czy sejmików, niemniej jednak różnorodność rozwiązań statutowych stawia pod znakiem zapytania zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, gdyż część statutów jednostek samorządu terytorialnego, jak można domniemywać nie tylko powiatu radomskiego, daje mieszkańcom możliwość zabrania głosu podczas sesji organu stanowiącego. Nie do końca także tę różnorodność regulacji statutowych można traktować jako zarzut, ponieważ statut jako akt prawa miejscowego obowiązuje na obszarze organów, które go ustanowiły, zatem postulatem *de lege ferenda* jest wprowadzanie reguł porządkujących udział mieszkańców w sesjach organów stanowiących w taki sposób, aby z jednej strony pobudzać aktywność obywateli, a z drugiej strony nie pozbawić organów stanowiących ich decyzyjności.

⁴⁵ G. Makowski, *Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego*, https://www.academia.edu/6768666/miejscowe_uregulowania_w_zakresie_udzialu_obywateli_w_sesjach_organ%C3%B3w_stanowi%C4%85cych_samorz%C4%85du_terytorialnego (data dostępu: 4.05.2024).

Wykaz literatury

- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2021, Lex.
- Jakubowski A., Gajewski S., *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kędzierska K., Kotarba M., *Bezwniioskowy tryb udzielania informacji publicznej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Korczak J., *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 5.
- Makowski G., *Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego*, https://www.academia.edu/6768666/miejscowe_uregulowania_w_zakresie_udzialu%C5%82u_obywateli_w_sesjach_organ%C3%B3w_stanowi%C4%85cych_samorz%C4%85du_terytorialnego.
- Ofiarska M., *Gwarancje jawności działania samorządu terytorialnego – analiza rozwiązań przyjmowanych w statutach gmin*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Pacholec S., Solka P., *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5.
- Piskorz-Ryń A., *Jawność i niejawność jako element prawa do dobrego samorządu*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Piskorz-Ryń A., Baryła-Sakowska M. (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2017.
- Romaniuk P., *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia Iuridica Torunensia” 2021, t. XXIX.
- Sitniewski P., *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Śwital P., *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Inst. Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom 2019.
- Ziemski K.M., Kiełbus M., *Jawność funkcjonowania organów stanowiących JST jako przejaw prawa do dobrego samorządu*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Summary

Legal guarantees of citizen participation in meetings of collegial bodies of local government

Keywords: local government law, access to meetings; principle of openness; public scrutiny; municipal council sessions.

The purpose of the article is to analyze the legal conditions shaping the participation of citizens in the sessions of the decision-making body of local government. Admission to the sessions of the collegial bodies of local government is one of the instruments of social control to which citizens are entitled to monitor the actions taken by the decision-making bodies of local government. The current legal regulations ensure the participation of citizens in the sessions of councils or assemblies, but the diversity of statutory solutions puts a question mark on the principle of equality before the law, expressed in Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland, since some of the statutes of local government units, as I presume not only of the Radom district, allow citizens to speak during the session of the decision-making body. Also, not quite this diversity of statutory regulations can be treated as a reproach since the statute as an act of local law is binding on the territory of the bodies that established it, so the postulate *de lege ferenda* is to introduce rules ordering the participation of residents in the sessions of the decision-making bodies in such a way as to stimulate the activity of citizens on the one hand, and not to deprive the decision-making bodies of their decision-making power on the other.