



Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?

Dawid Sześciło
Bartosz Wilk

Najważniejsze wnioski

W zeszłym roku wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) po raz pierwszy przygotowali i przedstawili radom wymagane – za sprawą nowelizacji ustaw samorządowych ze stycznia 2018 roku – raporty o stanie gminy. Na próbie 100 gmin różnej wielkości zbadaliśmy zarówno treść raportów, jak i przebieg oraz rezultat debat nad raportami na forum rad gmin.

- Gminy solidnie wywiązały się z obowiązku ujęcia w raportach ustawowego minimum, czyli danych na temat realizacji uchwał, programów czy strategii. Kluczowy problem to jednak mało czytelna i niezbyt atrakcyjna dla mieszkańców forma prezentacji danych. Większość raportów skonstruowano jako zbyt obszerne i drobiazgowo sprawozdania biurokratyczno-statystyczne, a nie jako zwięzłą prezentację sytuacji w kilku priorytetowych obszarach¹.
- W raportach zabrakło porównań z innymi, podobnymi gminami, a także zestawień pokazujących wybrane wskaźniki na przestrzeni kilku lat. W efekcie z gąszczu danych mieszkańcom trudno było wyciągnąć wnioski, czy w ich gminie dzieje się w danej sferze dobrze, czy raczej należy dążyć do szybkich zmian.
- Za największą porażkę można uznać przebieg debat nad raportami, a zwłaszcza udział w nich mieszkańców. W 12 gminach debata nad raportem w praktyce się nie odbyła, ponieważ żaden z radnych nie zabrał głosu, a do udziału w dyskusji nie zgłosił się żaden mieszkaniec. Niechlubny

¹ Zob. B. Wilk, *Debata nad raportem o stanie gminy: audyt czy święto samorządu?*, „Pismo Samorządu Terytorialnego WSPÓLNOTA” 2019, nr 22, s. 38-39.

rekord czasowy należy do rad gmin Lubień Kujawski i Krynica Morska, które z debatą nad raportem uwińczyły się w mniej niż dwie minuty. W sumie we wszystkich 100 gminach w dyskusji nad raportami wzięło udział łącznie tylko 120 mieszkańców.

- W zdecydowanej większości gmin wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) nie mieli problemów z uzyskaniem od radnych wotum zaufania. Zdarzyły się jednak spektakularne porażki w takich miastach jak Radom, Tarnów czy Ełk.
- Wymóg raportowania o stanie gminy ma sens jako dobry pretekst do angażującej radnych i mieszkańców dyskusji o najważniejszych problemach, wyzwaniach, ale też sukcesach lokalnych. Warto jednak w kolejnej edycji tworzenia i omawiania raportów zadbać o lepszą formę oraz bogatszą treść opracowań. Niezbędne jest też aktywne zachęcanie mieszkańców do udziału w debacie nad raportem, zarówno przed sesją rady gminy (w formie dyskusji, warsztatów czy konsultacji z panelem obywatelskim), jak i w trakcie rozmów na forum rady.
- Mankamenty zaobserwowane w trakcie naszego badania da się usunąć bez czekania na zmiany ustawodawcze. Wystarczy do tego: zmiana formy raportu na bardziej syntetyczną, lepsze wykorzystanie danych porównawczych oraz szersze włączenie mieszkańców w przygotowywanie raportów i dyskusję nad nimi.
- Ewentualne zmiany ustawowe powinny służyć rozjaśnieniu wątpliwości co do wymaganej treści raportów. Warto też usunąć wymóg zebrania podpisów od mieszkańców przez osoby, które chcą wziąć udział w debacie.

Wprowadzenie

Raporty o stanie samorządu – skąd się wzięły?

Obowiązek corocznego sporządzania przez organ wykonawczy samorządu raportu o stanie danej jednostki zawdzięczamy obszernej nowelizacji ustaw samorządowych ze stycznia 2018 roku². W czasie prac nad ustawą uwaga opinii publicznej koncentrowała się na jej najbardziej kontrowersyjnych elementach, tj. zmianach w prawie wyborczym – przeorganizowaniu administracji wyborczej (PKW i KBW) czy wprowadzeniu limitu sprawowania funkcji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do dwóch kadencji. Zarazem jednak w ustawie wprowadzono kilka mniej lub bardziej udanych rozwiązań, które przynajmniej w założeniu powinny zwiększyć przejrzystość działania władz samorządowych, ułatwić udział mieszkańców w decydowaniu o ważnych sprawach lokalnych czy zapewnić lepszą kontrolę nad poczynaniami samorządowców. Pojawiły się zatem: ustawowa regulacja budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego), obowiązek transmitowania posiedzeń rad i udostępniania imiennych wyników głosowania, a także obywatelska inicjatywa uchwałodawcza oraz nowe uprawnienia kontrolne radnych.

Tylko część wprowadzonych rozwiązań daje rzeczywistą szansę na zwiększenie obywatelskiej kontroli czy udziału mieszkańców w pracy samorządu³. Wśród tych rozwiązań jesteśmy skłonni umieścić obowiązek raportowania o stanie samorządu. Choć wprowadzono go na wszystkich poziomach samorządowych, to w naszym opracowaniu skoncentrowaliśmy się na raportach o stanie gminy, czyli tego samorządu, który jest mieszkańcom najbliższy i na którym spoczywa najwięcej spraw wpływających na jakość naszego życia.

² Ustawa z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 roku, poz. 130), dalej u.p.w.k.o.p.

³ Szczegółowe omówienie zmian oraz ich ocena zob.: P. Kłucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 31–44.

Idea corocznego bilansu lokalnego nie została wymyślona przez twórców ustawy ze stycznia 2018 roku. Taka praktyka znana jest na całym świecie, od największych metropolii (Londyn czy Nowy Jork) po mniejsze ośrodki. Idzie nie tylko o to, żeby władze samorządowe mogły pochwalić się swoimi dokonaniem, ale także by umożliwiały mieszkańcom ocenę ich pracy na podstawie konkretnych danych. Taki raport to wreszcie doskonała okazja, aby wspólnie z mieszkańcami zatrzymać się i zastanowić, w którym miejscu jesteśmy, z czym radzimy sobie dobrze, a gdzie czekają nas największe wyzwania i problemy. Raport idealny powinien służyć mieszkańcom i osobom tworzącym administrację lokalną – tych pierwszych ma informować i włączać do dyskusji, tych drugich zaś może skłaniać do wyrwania się z bieżącego administrowania i poświęcenia chwili na refleksję strategiczną.

W międzynarodowej praktyce tego rodzaju dokumenty powstają zwykle z własnej inicjatywy władz samorządowych. Nikt nie przymusza ich do tego ustawą. W Polsce poszliśmy inną drogą, czyli zdecydowaliśmy się na wprowadzenie ustawowego obowiązku raportowania. Czy było to uzasadnione? Liczba samorządów, które przed wprowadzeniem tego obowiązku dobrowolnie „spowiadały się” przed mieszkańcami ze swoich osiągnięć i działań w minionym roku, była niewielka. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci skupiali się na realizacji ustawowego obowiązku przygotowania rocznego sprawozdania z wykonania budżetu. Sprawozdanie to powinno uwzględniać w szczególności dochody i wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Po rozpatrzeniu przez regionalną izbę obrachunkową (organ nadzoru nad gospodarką finansową gminy) oraz komisję rewizyjną rady gminy, rada decydowała o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu. Oczywistym mankamentem tego sprawozdania był jego księgowy charakter. Owszem, wykonanie budżetu jest ważnym obszarem odpowiedzialności władzy samorządowej i powinno być przedmiotem dyskusji. Pieniądze to jednak tylko wycinek spraw lokalnych, a raczej jedynie instrument realizacji celów polityki samorządowej. Wprowadzenie obowiązku przygotowania corocznego raportu nie wyeliminowało obowiązku sprawozdawczości finansowej. Projektodawcy nie wpadli na pomysł, by oba dokumenty połączyć w jedną spójną całość, co było przedmiotem zasłużonej krytyki.

Zanim jednak przejdziemy do szczegółowej oceny zarówno ustawowych niedociągnięć, jak i problemów, które dostarczyła samorządowa praktyka, podsumujemy, do czego dokładnie ustawodawca zobowiązał samorzady w zakresie przygotowywania raportów. Opisuje to poniższa tabela.

Raport o stanie gminy – regulacja ustawowa

<p>Co ma się znaleźć w raporcie?</p>	<p>Choć ustawa określa dokument mianem raportu o stanie gminy, to opisując jego obligatoryjną zawartość, wskazuje jedynie na „podsumowanie działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”. Pamiętajmy jednak, że nie będzie stanowiło naruszenia prawa zawarcie w raporcie informacji wykraczających poza ustawowe minimum. Raport jest bowiem aktem niewładczym i nie musi precyzyjnie trzymać się granic wyznaczonych ustawowo. Co więcej, rozszerzenie treści raportu o inne elementy dotyczące „stanu gminy” będzie uzasadnione i pożądane z punktu widzenia np. konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej.</p> <p>UWAGA: Rada gminy może przyjąć uchwałę określającą szczegółowe wymogi dotyczące zawartości raportu.</p>
---	--

Kto przygotowuje raport?	Przygotowanie raportu jest obowiązkiem organu wykonawczego samorządu, czyli wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt jest zobligowany przesłać raport radzie do końca maja każdego roku. W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 termin na złożenie raportu o stanie gminy został wydłużony o 60 dni.
Jak rozpatrywany jest raport?	Rada gminy powinna rozpatrzyć raport na tej samej sesji, na której podejmuje się uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium (w związku ze sprawozdaniem z wykonania budżetu), przy czym raport należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności. Ustawa gwarantuje mieszkańcom prawo udziału w debacie o raporcie na forum rady gminy, przy czym zainteresowane osoby muszą swoje zgłoszenie do debaty poprzeć określoną liczbą podpisów innych mieszkańców. Waha się ona od 20 podpisów w gminach liczących poniżej 20 tys. mieszkańców do 50 w gminach większych. Poza tym obowiązuje limit 15 mieszkańców, którzy mają gwarantowany udział w debacie. Pozostali zainteresowani mogą zabrać głos tylko wtedy, gdy rada tak wyraźnie postanowi.
Czym kończy się dyskusja o raporcie?	Debatę raportową wieńczy głosowanie radnych nad udzieleniem bądź nieudzieleniem wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania. To głosowanie odrębne od głosowania nad udzieleniem lub nieudzieleniem absolutorium. Skutki ma jednak podobne. Jeśli rada dwa lata z rzędu odmówi udzielenia wotum zaufania, wówczas – na kolejnej sesji – przechodzi do głosowania nad przeprowadzeniem referendum w sprawie odwołania wójta. Do sfinalizowania inicjatywy referendum odwoławczego potrzebna będzie jednak bezwzględna większość ustawowego składu rady, a nie zwykła większość – jak w przypadku głosowania nad wotum zaufania.

Jak badaliśmy raporty?

W naszym badaniu postawiliśmy sobie za cel przeanalizowanie, w jaki sposób gminy podeszły do realizacji ustawowego obowiązku sporządzania bilansów rocznych. Na próbie stu gmin postanowiliśmy ocenić nie tylko treść samych raportów, ale także proces ich powstawania, konsultowania oraz dyskusji nad nimi na forum rady gminy (zob. załącznik metodologiczny).

W tym opracowaniu skupiamy się na najważniejszych problemach, jakie ujawniły się w toku tego badania, a także dzielimy się dobrymi praktykami, z których gminy będą mogły skorzystać już wkrótce, czyli w trakcie przygotowywania raportów za 2019 rok. Nie jest to ranking najlepszych i najgorszych raportów, ale raczej zestaw podpowiedzi do wykorzystania. Nie zależało nam oczywiście na piętnowaniu konkretnych samorządów. Zdajemy sobie sprawę z tego, że pierwsza edycja sporządzania raportów była dla wielu gmin wyzwaniem, zwłaszcza tam, gdzie po wyborach samorządowych z jesieni 2018 roku zmieniła się władza.

Raport o stanie gminy – co wiemy po pierwszym podejściu?

Poniżej prezentujemy główne wnioski z naszego badania podzielone na dwie części: 1) analizę treści raportów; 2) obserwacje z debat nad raportami przeprowadzanych na forum rad gmin. Koncentrujemy się na głównych trendach, których opis jest wzbogacony najbardziej interesującymi, czasem pozytywnymi, a czasem negatywnymi przykładami z praktyki samorządowej.

Raport

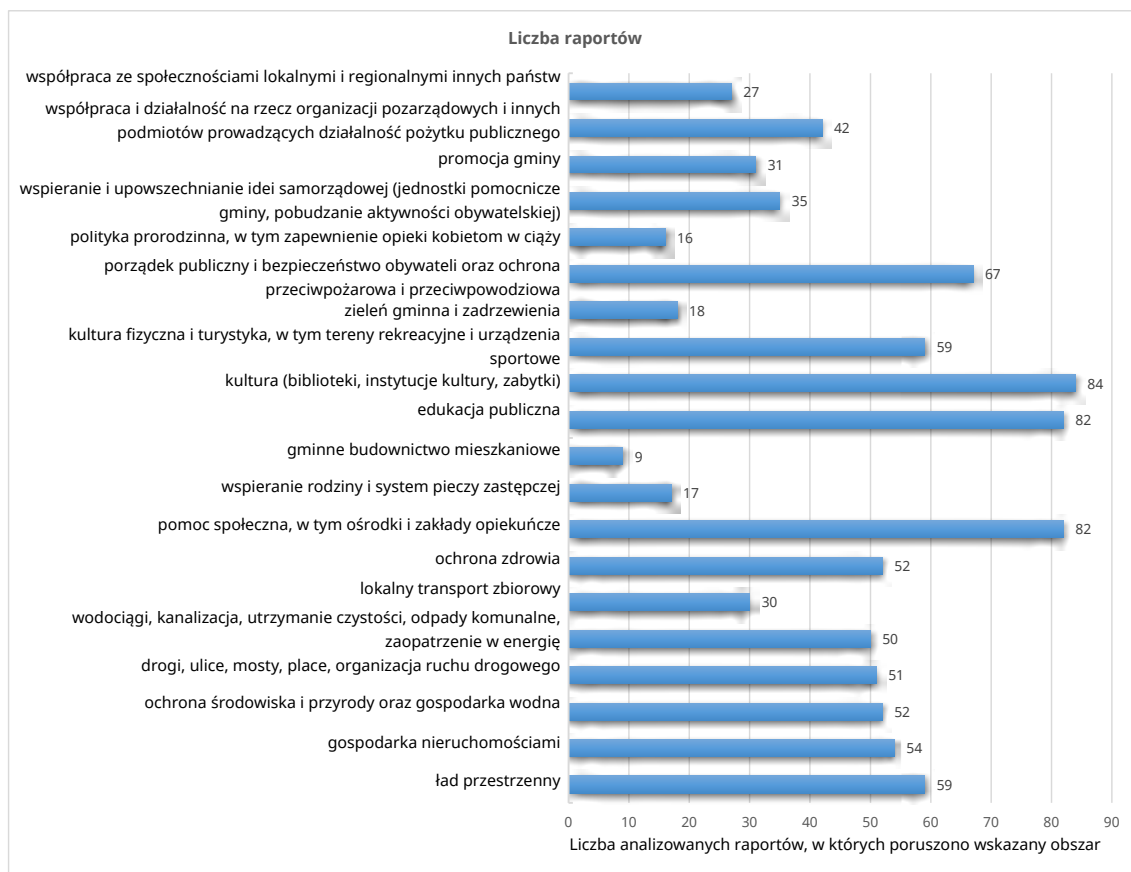
Ustawowe minimum zrealizowane

Gminy najlepiej poradziły sobie z umieszczeniem w raportach ustawowego minimum danych, które powinny się tam znaleźć, tj. informacji o realizacji polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy oraz budżetu obywatelskiego. Wyjątek stanowił budżet obywatelski, ponieważ wciąż w wielu gminach to rozwiązanie nie funkcjonuje, a zatem informacji na ten temat próżno szukać w raporcie. Pozostałe elementy znalazły się w zdecydowanej większości raportów, choć podejście do prezentacji tych danych bywało różne.

Przykładowo: informacje o realizacji uchwał rady niekiedy przybierały bardzo lakoniczną formę. Raport przygotowany przez Prezydent Łodzi zawierał tylko liczbę uchwał zrealizowanych, znajdujących się w trakcie realizacji oraz niezrealizowanych z przyczyn niezależnych od Prezydenta. W kilku gminach pojawiły się bardziej szczegółowe dane, czyli wykaz wszystkich uchwał wraz z informacją o stanie realizacji każdej z nich. Podobnie informacje o realizacji polityk, programów czy strategii ograniczały się czasem do listy obowiązujących w gminie dokumentów tego typu. Niekiedy jednak (np. w Podkowie Leśnej czy Elblągu) udało się rozszerzyć tę informację o wyliczenie konkretnych działań podjętych w poprzednim roku w ramach realizacji danego programu czy strategii.

Poza „jazdą obowiązkową” raporty z reguły składały się z przeglądu działań w poszczególnych obszarach zadań samorządowych. W większości raportów informowano zatem o aktywności gminy w takich sferach, jak pomoc społeczna, kultura, edukacja czy planowanie przestrzenne.

Poniższy wykres pokazuje, które obszary – wyszczególnione w oparciu o zadania własne gminy, wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – pojawiły się najczęściej.



Radni dają wójtom wolną rękę

Zaledwie sześć rad gmin skorzystało z ustawowej kompetencji i przyjęło uchwałę określającą szczegółowe wymogi, którym mają sprostać raporty za 2018 rok. Radni w pozostałych gminach zrezygnowali z określenia, czego i w jakiej formie chcą się od wójtów dowiedzieć. Uchwały te były przyjmowane od października 2018 do 27 marca 2019 roku, zatem umożliwiły organowi wykonawczemu uprzednie przygotowanie się do sprostania postawionym wymogom.

Oprócz zbędnego powtórzenia regulacji ustawowej (stanowiącej o tym, że raport obejmuje podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim i zawiera informacje dotyczące realizacji polityk, programów i strategii, wykonania uchwał rady oraz stanu realizacji budżetu obywatelskiego) w uchwałach można było przeczytać skądinąd oczywistą rzecz, że wójt lub burmistrz w raporcie może także uwzględnić inne informacje, w szczególności niezbędne do uzyskania dokładnego i rzetelnego obrazu ogólnej sytuacji gminy, oraz dane o istotnych aspektach funkcjonowania gminy z uwzględnieniem kierunków jej rozwoju (takie wymagania postawiono raportom dla gmin: Świebodzin, Tarnów, Gardeja, Świecie nad Osą).

Najważniejszą częścią tych uchwał było określenie, jakich treści radni oczekują od raportu. W uchwałach przyjmowano, że raport zawiera analizę działalności organu wykonawczego we wskazanych obszarach. Wymieniano następujące sfery: inwestycje gminne, oświatę i wychowanie, kulturę, sport i rekreację, pomoc społeczną, ochronę środowiska naturalnego, pożytek publiczny, drogi publiczne, gospodarkę odpadami, finanse gminy, gospodarkę komunalną, gospodarkę przestrzenną, ochronę zdrowia, bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, przedsięwzięcia prorodzinne, finansowanie gminnych jednostek organizacyjnych, rolnictwo, zarządzanie i strukturę organizacyjną, partycypację społeczną i budżet obywatelski, demografię, lokalny rynek pracy, współpracę z uczelniami wyższymi, kulturę, ochronę dziedzictwa kulturowego i turystykę, administrację (w tym decyzje administracyjne), promocję i współpracę krajową oraz międzynarodową, nadzór właścicielski czy w końcu „samorządową instytucję kultury”.

W tym względzie warto wyróżnić Radę Gminy Parchowo, która poszła krok dalej. Mianowicie, oprócz wskazania obszarów, załącznik do uchwały określił spis treści raportu. Poszczególne rozdziały odpowiadały wskazanym obszarom i precyzowały informacje (np. w zakresie informacji finansowych zostały określone podstawowe wskaźniki, takie jak udział dochodów własnych w dochodach ogółem, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, zadłużenie ogółem, wykonanie dochodów i wydatków, harmonogram spłat i obsługi zadłużenia) czy też dokumenty, które mają zostać omówione (krótki opis oraz wskazane w spisie treści informacje, np. „koszt utrzymania, pobór wody i odprowadzanie ścieków” – co do wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych). Co ciekawe, w obszarze „oświata i wychowanie” oczekiwano wskazania „głównych założeń dot. dalszego funkcjonowania, m.in. biorąc pod uwagę demografię i subwencjonowanie”. Ponadto dodano rozdział „inne istotne informacje działania wójta”, w tym „udział wójta w różnych ciałach lokalnych, regionalnych i międzynarodowych”, na początku zawarto informacje ogólne o gminie (z uwzględnieniem demografii oraz stanu zatrudnienia w urzędzie i kosztu utrzymania), a na końcu podsumowanie.

Następne regulacje niektórych z analizowanych uchwał określały, że organ wykonawczy przedkłada raport w formie papierowej i elektronicznej (Świebodzin, Tarnów, Świecie nad Osą, Gardeja). Dalej wskazywano obowiązek opublikowania raportu w Biuletynie Informacji Publicznej gminy po jego przedłożeniu. Niektóre z uchwał precyzowały także terminy publikacji: trzy- lub siedmiodniowe.

Dwie kolejne gminy przyjęły uchwały jesienią 2019 roku, zatem z myślą o raporcie przedkładanym w 2020 roku za rok 2019. W ramce opisujemy uchwałę przyjętą przez radnych Słupska.

Słupsk: uchwała rady w sprawie szczególnych wymogów co do treści raportu

Radni wskazali, że raport ma się składać „ze wstępu, trzech zasadniczych części i może zawierać podsumowanie”. Dalej sprecyzowano, że wstęp musi uwzględniać ogólne informacje na temat miasta Słupska, w tym dane dotyczące demografii. W podsumowaniu zaś powinny znaleźć się wnioski.

Część I z kolei ma zawierać informacje o efektach realizowanych przez Prezydenta Miasta Słupska zadań w wymienionych obszarach⁴. W części II muszą znaleźć się informacje na temat realizacji uchwał z wymienionego wcześniej zakresu, a w szczególności:

- opis sposobu ich realizacji z podziałem na zadania wynikające z porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i administracji rządowej;
- spis zadań realizowanych przy wsparciu spółek miasta oraz z udziałem miasta;
- szczegółową informację o ewentualnych przyczynach niezrealizowania zadań.

W końcu część III raportu ma zawierać informacje na temat budżetu obywatelskiego dotyczące:

- realizowanych zadań;
- wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań;
- kwoty wydatków poniesionych na realizację zadań;
- działań podjętych w procesie realizacji zadań.

W Słupsku znacznie bardziej precyzyjnie określono, jakich informacji oczekuje się od raportu, ale w dalszym ciągu nie sprecyzowano konkretnych informacji (np. jakie informacje dotyczące obszaru edukacji mają być przedstawione?) czy też wymogu ukazania ich na tle horyzontu czasowego lub w porównaniu do innych gmin.

Zwiężłość i czytelność – jest co poprawić

Trudno oczekiwać, żeby raporty o stanie gmin czytało się jak wielką literaturę. Warto jednak przy ich tworzeniu choć na moment wcielić się w mieszkańca, do którego chcemy raport skierować. Dobrze byłoby zastanowić się, jak skonstruować raport co do treści i formy, aby zainteresował on ludzi, którzy na co dzień nie są ekspertami od spraw zarządzania lokalnego. Pierwszym kryterium jest objętość raportu, która nie może już na wstępie odstraszać potencjalnych czytelników. I tu pojawia się pytanie – skoro burmistrz Londynu w swoim raporcie rocznym jest w stanie na niewiele ponad stu stronach przedstawić mieszkańcom wszystkie najważniejsze informacje, to dlaczego Tarnów potrzebuje na to 625 stron, a Gliwice wymagają 506 stron? Za rekordzistę można by pewnie uznać Poznań, gdzie wszystkie informacje składające się na raport liczyły ponad 1,5 tys. stron. W tym jednak przypadku zadbano o atrakcyjną i czytelną formę prezentacji na miejskim portalu danych badam.poznan.pl.

⁴ Informacje te mają dotyczyć: 1) wykorzystania funduszy zewnętrznych; 2) współpracy z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza zadań realizowanych we współpracy z tymi organizacjami; 3) edukacji; 4) kultury; 5) sportu i rekreacji; 6) promocji miasta; 7) gospodarki nieruchomościami; 8) ochrony środowiska; 9) nadzoru właścicielskiego; 10) bezpieczeństwa publicznego, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej; 11) profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; 12) przeciwdziałania przemoc w rodzinie; 13) polityki przestrzennej; 14) polityki mieszkaniowej; 15) polityki transportowej.

Zamieszczenie raportu na tym portalu otwartych danych to dobry przykład twórczego podejścia do obowiązku raportowania.

Raporty puchły za sprawą ustawowych wymogów dotyczących publikacji danych o realizacji uchwał, strategii czy programów. W nielicznych przypadkach szczegółowe statystyki w tym względzie przenoszono do załączników, poza główną część raportów. Problematyczne okazały się też jednak priorytetyzacja zagadnień oraz sposób opisu poszczególnych obszarów. Dominujące podejście można określić jako typowo biurokratyczne – mieszkańcy zostali zasypani szczegółowymi opisami podjętych działań i rozlicznymi tabelami statystycznymi. Zabrakło zdolności do wyciągnięcia z tego morza informacji kluczowego i zrozumiałego przekazu w najważniejszych obszarach spraw lokalnych. Można odnieść wrażenie, że typowy raport wyszedł spod ręki urzędników nawykłych do drobiazgowej i przesyczonej liczbami biurokratycznej sprawozdawczości, a nie do komunikowania się z obywatelami. W ramce poniżej pokazujemy tylko kilka przykładów informacji, które znaleźliśmy w raportach, a których wartość dla mieszkańców-czytelników wydaje się niewielka.

O czym nie pisać w raportach? Kilka przykładów

- O ile informacje o spółkach komunalnych i gminnych jednostkach organizacyjnych mogą przynosić ważne wiadomości o gminie, o tyle samo wymienienie tych jednostek to stanowczo za mało. Niekiedy raporty przypominają broszurę z danymi teleadresowymi (zdarzyło się też zamieszczanie numerów REGON), gdyż zamiast uzyskać informację o działalności jakiejś jednostki (np. domu kultury) w poprzednim roku, możemy dowiedzieć się, przy jakiej ulicy ta placówka się znajduje oraz kim jest osoba zarządzająca. Jaka wiedza o gminie wynika chociażby z faktu, że istnieje tam sześć szkół podstawowych, gdy nie wiemy nic więcej o ich działalności?
- Zbędne są dane przedstawiane w ramach ciekawostek (odległość od przejść granicznych, nawet tych oddalonych o kilkaset kilometrów, czy też spis „najczęstszych imion nadawanych chłopcom”).
- Nie jest potrzebne przytaczanie przepisów prawnych (np. „Zadania oświatowe Miasta Augustów wynikają w szczególności z postanowień: 1. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) 2. Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.) 3. Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.) 4. Ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203 ze zm.) 5. Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2018 r. poz. 967 ze zm.) oraz przepisów wykonawczych do tych ustaw”). Uwagę od istotnych treści odwracają też podręcznikowe tłumaczenia podstawowych pojęć i zjawisk (takie jak: „Negatywne skutki bezrobocia mają zarówno wymiar ekonomiczny, społeczny, jak i psychologiczny. Ekonomiczne konsekwencje bezrobocia mogą być rozpatrywane z punktu widzenia jednostek oraz gospodarki. Od strony jednostkowej bezrobocie prowadzi głównie do gwałtownego spadku dochodów rodzin. Rodziny dotknięte bezrobociem w pierwszej kolejności ograniczają korzystanie z dóbr kulturalnych oraz rozrywki, co znacząco ogranicza aktywność społeczną, prowadząc jednocześnie do wycofywania się z życia towarzyskiego. Następnie bezrobotni i ich rodziny ograniczają do minimum korzystanie ze zorganizowanego wypoczynku i zaczynają ograniczać wydatki na żywność”; inny przykład: „Edukacja to z jednej strony proces zdobywania wiedzy i kompetencji, a z drugiej – kreowania postaw i cech niezbędnych w nowoczesnym społeczeństwie”).

- Dane prezentowane bez przedstawienia w kontekście niewiele mówią. Weźmy na przykład ten fragment: „Na koniec 2018 r. w zarządzie gminy widniało łącznie około 202,429 km”. Z takiego zapisu nie dowiemy się, czy to dużo, czy mało.
- Raport to nie miejsce na przewodnik po prawie samorządowym, dlatego nie są tam potrzebne treści tego rodzaju: „Wójt Gminy wykonuje swoje zadania w oparciu o § 64 Statutu i przy pomocy Urzędu, którego organizację i zasady funkcjonowania określa regulamin organizacyjny nadany w drodze Zarządzenia Nr 103/2018 Wójta Gminy Żabia Wola z dnia 14 grudnia 2018 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Żabia Wola” lub „Miasto stanowi lokalną wspólnotę samorządową tworzoną przez jej mieszkańców. Wykonuje swoje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Organami Miasta są: Rada i Prezydent. W skład Rady Miasta wchodzi 23 Radnych. Do wyłącznej właściwości Rady należą sprawy zastrzeżone przez ustawy dla rad gmin”.
- Często wskazuje się, z jakimi gminami zagranicznymi nawiązano współpracę (i kiedy to nastąpiło – zwłaszcza gdy jest to współpraca długoletnia). Jednak to za mało, jeśli w ślad za tym nie idzie informacja, na czym konkretnie współpraca ta polegała w poprzednim roku.

Rozwiązaniem tych problemów nie jest wynajęcie zewnętrznych specjalistów od PR czy tworzenia wizerunku. To sam urząd musi zbudować zdolność rozpoznawania, jakie kwestie są z punktu widzenia mieszkańców najważniejsze. Dlatego tak istotna jest organizacja procesu przygotowywania raportu. Jego opracowanie nie powinno ograniczać się do kompilacji wkładów dostarczonych przez poszczególne wydziały urzędu. Warto pomyśleć o włączaniu mieszkańców już na wczesnym etapie prac nad raportem, np. poprzez zorganizowanie panelu obywatelskiego na temat tego, co mieszkańcy chcą wiedzieć na temat swojej gminy. Można też uruchomić internetową skrzynkę zgłoszeń, gdzie mieszkańcy mogliby zgłaszać pomysły na informacje, które chcieliby znaleźć w raporcie.

Wreszcie, jeśli nie wiemy, o czym informować mieszkańców, sięgnijmy do dobrych praktyk innych gmin. Kilka z nich udało nam się wyłowić z lektury raportów, np.:

- Informacje o stanie powietrza – ile było dni, w których przekroczono określone normy (np. dopuszczalnego pyłu zawieszonego);
- Wiadomości o tym, co sfinansowano z tzw. funduszu korkowego, czyli z dochodów z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu;
- Informacje o przestępczości i wykroczeniach – wykrywalności oraz stwierdzonych czynach; uzyskanie takich danych może wymagać współpracy z policją, ale pozwoli na rozpoczęcie debaty, np. o tym, jak można walczyć z problemami (choćby poprzez zmianę w infrastrukturze publicznej);
- Wskazywanie na to, w jaki sposób następowała promocja miasta, za pomocą jakich środków (np. mediów społecznościowych), z jakimi wydatkami się to wiązało;
- Informacje o tym, czy uchwały rady lub zarządzenia organu wykonawczego zostały zaskarżone (i przez kogo: wojewodę, mieszkańców, etc.) oraz jak się te sprawy zakończyły.

Niechętnie porównujemy się z innymi

Wiele wskaźników dotyczących stanu lokalnych spraw nabiera czytelności dopiero wtedy, gdy zestawimy je z danymi dla innych, najlepiej podobnych samorządów. Dlatego warto w raportach zamieszczać – przynajmniej dla niektórych wskaźników – porównanie z innymi samorządami, o ile dysponujemy wiarygodnymi danymi porównawczymi.

Z takiej możliwości skorzystało jednak tylko 17 gmin. Najczęściej publikowały one zestawienie wyników egzaminów gimnazjalnych oraz matur – w odniesieniu do średniej w powiecie i województwie. Odnoszono się też do siebie nawzajem w przypadku danych demograficznych (gęstość zaludnienia), średniej korzystania ze świadczeń pomocy społecznej czy bezrobocia w gminie (na tle całego powiatu), a także sytuacji finansowej samorządu (dochodów, wydatków bądź zadłużenia). W Mielcu pokazano, jak kształtuje się udział dochodów własnych w całości dochodów gminy na tle gmin o podobnej liczbie mieszkańców.

Najbardziej kompleksowo do tematu podszedł Kołobrzeg, który wykorzystał raport do zaprezentowania oceny sytuacji miasta na tle 26 innych ośrodków o podobnych cechach i potencjale rozwojowym. W oparciu o 79 cząstkowych wskaźników ulokowano miasto na osi rozwojowej w takich obszarach, jak demografia, sytuacja społeczna, finansowa, gospodarcza, stan oświaty, infrastruktury czy planowanie przestrzenne. Od strony metodologicznej oparto się na danych Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych) oraz Ministerstwa Finansów (bazy danych zawierające informacje o dochodach, wydatkach, zobowiązaniach, należnościach jednostek samorządu terytorialnego).

Nie lubimy patrzeć w przyszłość

Trzymając się ściśle formuły raportu za rok poprzedni, a więc ograniczonego do opisu przeszłych zdarzeń i dokonań, zdecydowana większość gmin pomijała w raporcie refleksje na temat celów czy wyzwań na przyszłość. O planach i wyzwaniach na przyszłość poinformowało tylko 13 spośród badanych gmin, co ciekawe – były to głównie mniejsze ośrodki.

Debata

Przed debatą – raport w internecie, ale konsultacji brak

Raport każdej z analizowanych gmin dostępny jest w internecie, najczęściej w Biuletynie Informacji Publicznej, a ponadto na tzw. zwykłej stronie urzędu. Zaobserwowaną dobrą praktyką jest, z jednej strony – prezentacja raportu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a z drugiej – poinformowanie o tym, że raport będzie rozpatrywany w debacie, w której mogą wziąć udział mieszkańcy. Niekiedy to przewodniczący rady informuje o dacie debaty oraz o możliwości zabrania głosu (oraz warunkach dopuszczenia do niego). Wielokrotnie zamieszczano także wzór zgłoszenia.

Inne ciekawe praktyki:

- Lubin: filmik przedstawiający inwestycje i wydarzenia w 2018 roku⁵; nagranie to zostało odtworzone także podczas debaty nad raportem;
- Bolesławiec: udostępnienie w BIP prezentacji raportu ujmującej zwięźle najważniejsze treści⁶;
- Kołobrzeg: Prezydent zaprosiła wykonawcę raportu – Ryszarda Grobelnego, byłego prezydenta Poznania – który zaprezentował dokument; na stronie internetowej można znaleźć podsumowanie raportu i płynące z niego wnioski⁷;
- Włoszczowa: ogłoszono komunikat rzecznika prasowego dotyczący przedstawienia raportu⁸.

5 http://bip.um-lubin.dolnyslask.pl/dokument_druk.php?iddok=6217&idmp=202&r=r.

6 <http://www.um.boleslawiec.bip-gov.pl/public/?id=107154>.

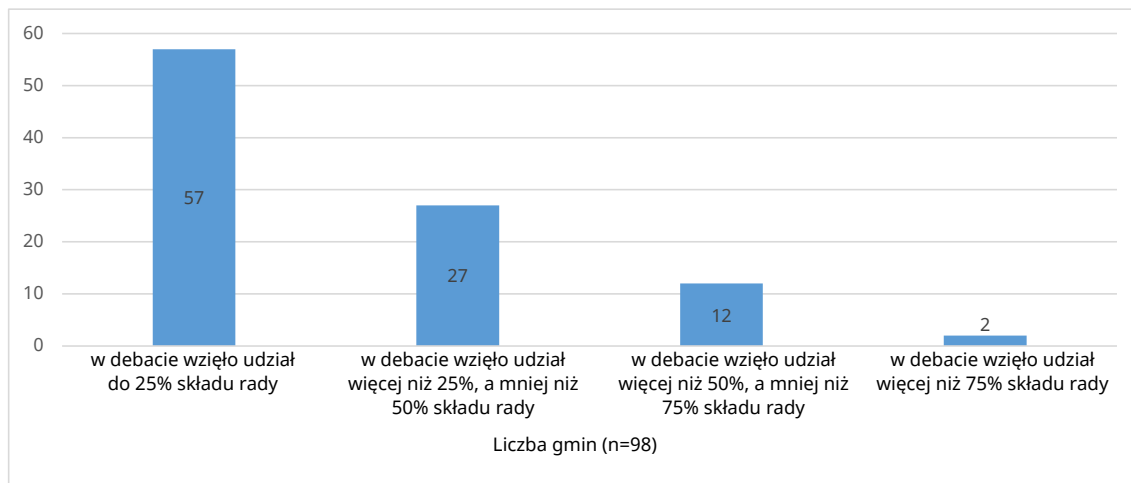
7 <http://www.kolobrzeg.pl/samorzadowy-serwis-informacyjny/3690-raport-o-stanie-miasta>.

8 <http://wloszczowa.pl/a,4879,radni-poznaja-raport-o-stanie-gminy>.

Debata o raporcie jak „sejm niemy”

Chyba największym rozczarowaniem w całym procesie raportowania był przebieg debaty na forum rady gminy. Najbardziej szokuje przypadek aż 12 gmin, gdzie w debacie nad raportem nie zabrali głosu ani radni, ani mieszkańcy. Dotyczyło to głównie najmniejszych gmin (do 10 tys. mieszkańców), ale od udziału w dyskusji powstrzymali się też radni i mieszkańcy blisko 20-tysięcznego Grodkowa czy prawie 50-tysięcznego Chrzanowa. W jednej z tych gmin (Lubień Kujawski) od wywołania punktu obrad dotyczącego „udzielenia wotum zaufania” do ogłoszenia wyników głosowania w sprawie wotum zaufania upłynęła 1 min 40 sek. Wójt nie przedstawił nawet raportu, uznał bowiem, że jest on publicznie dostępny. Również mniej niż dwóch minut potrzebowała Rada Gminy Krynica Morska (to najmniejsza gmina w Polsce), żeby „załatwić” punkt obrad dotyczący raportu. Wójt zapytał, czy ma odczytać raport, ale nie było chętnych.

W zaledwie 24 gminach swoje stanowisko w trakcie debaty raportowej zaprezentowali mieszkańcy. W sumie we wszystkich przeanalizowanych gminach w dyskusjach wzięło udział 120 osób, co daje średnią niewiele ponad jednego uczestnika na gminę. Dla radnych średnia jest lepsza, tj. pięciu na gminę, ale to wciąż znacznie poniżej liczby radnych. Trudno zatem uznać, żeby radni masowo angażowali się w dyskusję. Wykres poniżej pokazuje, jaka część składu rady wzięła udział w dyskusji.



Warto dodać, że mieszkańcy nie uczestniczyli w debacie w wielu dużych gminach (Wałbrzych, Suwałki, Słupsk, Pruszków, Radom, Szczecin, Ostrów Wielkopolski, Skarżysko-Kamienna, Mielec, Rzeszów, Opole, Gorzów Wielkopolski). Nawet w największych ośrodkach grupa uczestników była niewielka. W stolicy ich liczba ledwie zbliżyła się do granicy, którą wyznacza ustawa (15 mieszkańców), gdyż w debacie wzięło udział 14 osób. W Toruniu było ich 10. Kolejny na liście był Lublin, w którym głos zabrało 11 mieszkańców. W sześciu gminach w debacie wzięła tylko jedna osoba. W pozostałych analizowanych gminach w dyskusji uczestniczyło kilkoro mieszkańców. W żadnej z badanych gmin rada nie została postawiona przed koniecznością zwiększenia dopuszczalnej liczby mieszkańców ponad ustawową kwotę.

Tam, gdzie mieszkańcy się pojawili, najczęściej przyjmowano, że najpierw to oni zabiorą głos, a dopiero później radni. To dobra praktyka. Z uwagi na fakt, że radni mogą przemawiać bez ograniczeń czasowych, mieszkańcy mogą być skazani na długie i niedające się przewidzieć oczekiwanie na głos. Przykładowo w Gdańsku debata zajęła w sumie prawie sześć godzin. Gdyby nie fakt, że mieszkańcy zabrali głos jako pierwsi, liczba tych, którzy wytrwali do końca w oczekiwaniu na swoją kolej, mogłaby się mocno skurczyć.

W Gdańsku przyjęto pięciominutowe ograniczenie czasowe dla wypowiedzi mieszkańców. W 3,5-tygodniowej Podkowie Leśnej pokuszono się o bardziej skomplikowane rozwiązanie. Radni formalnie przegłosowali zasady debaty, zgodnie z którymi mieszkańcy mieli trzy minuty na wypowiedź, a następnie możliwość jednogminowej riposty. Jeżeli zaś mieszkaniec zrezygnował z prawa do riposty, to mógł mówić przez pięć minut.

W Lublinie debata zaczęła się od awantury z mieszkańcami. Po złożeniu wniosku przez radnego i ograniczeniu przez radę (uchwałą) czasu wypowiedzi mieszkańców do trzech minut słychać było okrzyki „cenzura”, a po przyjęciu wniosku: „cenzorzy, cenzorzy”. Pierwszy z mieszkańców, który zabrał głos, ograniczył swoją wypowiedź do skrytykowania działań rady.

Ustawowej regulacji debaty nad raportem wymyka się zaobserwowany udział szczególnego rodzaju uczestników. Po pierwsze, niekiedy w dyskusji głos zabierali sołtysi (dwie gminy). Możliwość udziału w sesji oraz udział w dyskusji (bez prawa głosu w głosowaniach) wielokrotnie wynika bowiem ze statutów gmin. Po drugie, w czterech analizowanych gminach głos zabrali posłowie i posłanki na Sejm RP. Zgodnie bowiem z art. 22 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora poseł ma prawo uczestniczyć w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany, lub właściwych ze względu na siedzibę biura posła.

Przypomnijmy, że ustawowym warunkiem zabrania głosu jest zebranie określonej liczby podpisów pod wnioskiem, który należy zgłosić najpóźniej w dniu poprzedzającym sesję „debatowo-absolutoryjną”. Ilustracją problemów, które mogą się z tym wiązać, jest Rada Miasta Białegostoku. Podczas obrad przewodniczący rady poinformował, że wpłynęły cztery zgłoszenia mieszkańców, natomiast jedno z nich nie zawiera wymaganej liczby podpisów (było ich 41 zamiast wymaganych 50). Obecny na sali zainteresowany mieszkaniec zainterweniował i tłumaczył, że dostarczył odpowiednią liczbę podpisów. W trakcie ogłoszonej przerwy prezydium rady raz jeszcze przeliczyło podpisy pod wnioskiem i potwierdziło, że było ich „tylko” 41. To dobry (a raczej zły) przykład absurdalnych konsekwencji, do jakich prowadzi formalistyczne podejście do regulacji ustawowej. Rada spędziła nad roztrząsaniem kwestii dopuszczenia do głosu prawdopodobnie więcej czasu, niż poświęciłaby na wysłuchanie uwag niedoszłego mówcy.

W analizowanych gminach nie zabrakło jednak i pozytywnego przykładu, który przyniosła debata w Radzie Miasta Ełku (po której, jak wspominałyśmy niżej, nie udzielono wotum zaufania prezydentowi). Po jednej z przerw na sesji pojawiła się mieszkanka, która wprowadziła nie przyniosła wymaganych podpisów, ale poprosiła o możliwość zabrania głosu i zadania kilku pytań dotyczących raportu. Radni przegłosowali ten wniosek formalny, zgodzili się i mieszkanka wzięła udział w debacie (zresztą była to jedyna osoba, która zabrała głos w dyskusji).

Bezproblemowe wotum zaufania

Przewidziane w ustawie skwitowanie debaty nad raportem głosowaniem rady w sprawie wotum zaufania dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) rodziło obawy samorządowców, że debata przekształci się w polityczną zawieruchę, a radni będą wykorzystywać tę formułę do walki z wójtami. Wyniki głosowań nad wotum zaufania raczej nie potwierdzają tych obaw. Tylko w sześciu gminach wójtowie, burmistrzowie i prezydenci nie otrzymali wotum zaufania. W przypadkach dwóch gmin radni nie udzielili ani wotum zaufania, ani później absolutorium. W czterech kolejnych gminach nie udzielono wotum zaufania, ale za to zagłosowano za absolutorium.

W Ełku głosy „za” i „przeciw” w sprawie wotum zaufania rozłożyły się po równo (co oznacza brak wotum), ale już przy głosowaniu nad absolutorium radni miążdzącą większością zaaprobowali sprawozdanie prezydenta miasta. Podobna sytuacja miała miejsce w Tarnowie, gdzie prezydent uzyskał absolutorium, ale zabrakło mu dwóch głosów do otrzymania wotum zaufania.

W małej mazowieckiej gminie Żabia Wola wotum zaufania nie udzielono, mimo że żaden z radnych nie zabrał głosu w debacie nad raportem. Nie przeszkodziło to potem radzie w jednogłośnie udzieleniu wójtowi absolutorium. Negatywną ocenę tej praktyki łagodzi nieco fakt, że dyskusja na temat raportu odbywała się na posiedzeniach komisji rady.

Wnioski na przyszłość

Jak lepiej raportować?

- **List do mieszkańców zamiast kolejnego biurowatycznego sprawozdania.** Zamiast biuletynem statystycznym raport powinien być dokumentem, który pozostawi czytelnika-mieszkańca z zestawem kilkunastu najważniejszych wskaźników o sytuacji w gminie oraz zbudowaną na nich zwięzłą opowieścią o sukcesach, ale także o wyzwaniach i problemach. Całą resztę szczegółowych informacji można przerzucić do załączników. Raport powinien być listem do mieszkańców, dzięki któremu w jeden wieczór poznają swoją gminę. Nie trzeba w tym celu spowiadać się z każdej najdrobniejszej gminnej inwestycji czy zawartej umowy, ponieważ ilość podanych informacji nie przechodzi w jakość.
- **Dzięki porównaniom widać więcej.** Raport będzie jeszcze czytelniejszy i bardziej wartościowy, jeśli podane w nim dane i wskaźniki zostaną ukazane na tle innych (najlepiej podobnych) gmin, a także w ujęciu historycznym, czyli nie tylko za ostatni rok, ale z uwzględnieniem trzech lub nawet pięciu lat wstecz. Często wskaźnik bez takiego tła niewiele nam powie, a zwłaszcza nie pozwoli ocenić, czy sytuacja jest dobra, czy raczej wymaga poprawy.
- **Nie bójmy się mówić o planach, a także o wyzwaniach.** Nie ma lepszego miejsca, aby poinformować mieszkańców o priorytetach na kolejny rok. Nie warto przy tym uciekać od spraw problematycznych, czyli zagrożeń, na jakie gmina musi się nastawić. Mogą one mieć charakter finansowy (np. spadające na skutek zmian podatkowych dochody własne), demograficzny (wyludnianie się gminy) bądź gospodarczy. Warto pokazać mieszkańcom, w jaki sposób na te zagrożenia jesteśmy przygotowani i jak zamierzamy zareagować.
- **Bardziej aktywni radni.** Radni powinni chętniej korzystać ze swojej ustawowej kompetencji do określenia informacji, które chcieliby zobaczyć w kolejnym raporcie. Jeśli w danym roku radnych szczególnie zajmuje kwestia gospodarowania odpadami komunalnymi, to dlaczego nie zażyczą sobie w raporcie danych porównujących wysokość opłat za odbiór odpadów w gminie z innymi podobnymi gminami? Dlaczego nie poproszą o dokładne wyliczenia, ile kosztuje obsługa systemu gospodarowania odpadami itd.? Raport to jedna z najlepszych okazji, żeby skłonić wójta (burmistrza czy prezydenta miasta) do dokładnego wytłumaczenia się przed radą z realizowanej polityki.
- **Warto jak najwcześniej włączyć mieszkańców.** Już na etapie przygotowywania raportu można poprosić mieszkańców o sugestie na temat jego zawartości – co chcieliby wiedzieć, jakie obszary spraw lokalnych budzą ich największe zainteresowanie⁹. Można do tego wykorzystać prowadzone przez samorządy badania opinii mieszkańców, ale też zaaranżować panel obywatelski na

⁹ Zob. B. Wilk, *Raport o stanie samorządu a zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne*, „Pismo Samorządu Terytorialnego WSPÓLNOTA” 2019, nr 8, s. 32–34.

temat raportu, czyli spotkanie losowo wyłonionej reprezentatywnej grupy mieszkańców, poświęcone ustaleniu – we współpracy z urzędnikami i ekspertami – jaką treść i formę powinien przyjąć raport, a także dyskusję na jego temat.

- **Mieszkańcy muszą się czuć zaproszeni.** Do debaty na forum rady gminy warto zaprosić mieszkańców nie tylko poprzez poinformowanie o możliwości zgłoszenia się do aktywnego udziału w dyskusji. Rada powinna także ogłosić, że odstępuje od stosowania ustawowego wymogu zebrania podpisów pod zgłoszeniem, oraz przyjąć jasne zasady udziału w debacie, takie jak: czas wypowiedzi, kolejność oraz maksymalna liczba osób, które mogą zostać dopuszczone do dyskusji¹⁰. Należy również zachęcić mieszkańców do zgłaszania komentarzy i uwag do raportu jeszcze przed sesją.

Co warto zmienić w regulacji ustawowej?

- **Należy rozjaśnić wątpliwości co do treści raportów.** Trzeba do minimum ograniczyć ustawową regulację treści raportu, a także podkreślić, że dokument ten ma być nie tylko sprawozdaniem z działalności organu wykonawczego, ale rzeczywiście raportem o stanie gminy. Pozwoli to przeciąć absurdalne dyskusje o tym, czy zawarcie w raporcie ważnych informacji, których ustawa jednakowoż nie wymaga, nie stanowi naruszenia prawa.
- **Warto rozważyć połączenie raportu ze sprawozdaniem finansowym.** Należy skończyć ze sztucznym rozdzieleniem kwestii wykonania budżetu i innych spraw gminy. Sytuacja finansowa jest ważnym i nieodłącznym aspektem „stanu gminy”, więc dyskusja na jej temat powinna być elementem debaty nad raportem o stanie gminy. Dlatego proponujemy, żeby sprawozdanie z wykonania budżetu stało się załącznikiem do raportu. Oznacza to również zmianę formuły sesji rady poświęconej tym kwestiom. Warto rozważyć tylko jedno głosowanie kwitujące dyskusję, tj. głosowanie nad absolutorium w sprawie wykonania budżetu. Pozostała część raportu nie byłaby przedmiotem głosowania (likwidujemy więc procedurę wotum zaufania), a jedynie debaty.
- **Trzeba ułatwić udział mieszkańców, a w tym celu zlikwidować obowiązek zebrania podpisów.** Skala udziału mieszkańców w debatach na temat raportów okazała się największą kłęską całego procesu. Zapewne większość mieszkańców nie wiedziała nawet o możliwości zabrania głosu na sesji. Nie lekceważmy jednak także przeszkód formalnych, które narzuca ustawa. Chodzi mianowicie o obowiązek zebrania określonej liczby podpisów pod zgłoszeniem do debaty. Jeżeli zależy nam na większej aktywności mieszkańców w tym procesie, trzeba im to ułatwić, w pierwszej kolejności poprzez zniesienie ustawowych, biurokratycznych przeszkód. Rada powinna mieć możliwość zorganizowania debaty w sposób sprawny (np. wprowadzenia limitu czasu wypowiedzi), ale nie ma potrzeby tworzenia „bariery wejścia” do procesu w postaci podpisów. Chodzi wszak tylko o prawo wypowiedzi, a nie głosowania czy współdecydowania w jakiegokolwiek sprawie.
- **Publikacja przed wysłaniem radzie.** Adresatem raportów nie jest wyłącznie rada, ale także mieszkańcy. Z tego względu ustawa powinna określać nie tylko termin przesłania raportu radnym, lecz również opublikowania go na stronie internetowej urzędu w taki sposób, żeby z dokumentem mogli się zapoznać mieszkańcy. Chociaż taki obowiązek wynika już z ustawy o dostępie do informacji publicznej, to warto w ustawie sprecyzować, że publikacja raportu w sieci powinna nastąpić tego samego dnia, co przesłanie go radzie.

¹⁰ Błędna byłaby wykładnia przepisów ustawy uniemożliwiająca radzie odstępianie od wymogu żądania podpisów poparcia od osób zainteresowanych udziałem w debacie. Celem ustawy ze stycznia 2018 roku, wyrażonym nawet w jej tytule, jest zwiększenie udziału obywateli w funkcjonowaniu samorządu. Ustawa miała zagwarantować prawo do udziału w debacie, które na gruncie wewnętrznych regulacji samorządowych z reguły nie jest zapewnione. Absurdem byłoby więc interpretowanie jej przepisów w sposób uniemożliwiający radzie – w ramach jej ustrojowej autonomii – zastosowanie rozwiązań, które jeszcze bardziej służą ułatwieniu udziału obywateli.

Załącznik 1: jak opisać stan gminy – pomocne wskaźniki

Wskaźniki, które można wykorzystać przy tworzeniu raportów, aby rzetelnie, ale też jasno pokazać mieszkańcom, jak prezentuje się sytuacja gminy, wymagają starannego doboru. Poniższy zestaw to rodzaj „skrzynki narzędziowej”, z której należy wybierać elementy dotyczące spraw najważniejszych dla danej gminy.

Z tego katalogu mogą skorzystać rady, którym przysługuje ustawowa kompetencja do przyjęcia uchwały określającej szczegółowe wymogi co do treści raportu. Taka uchwała może zawierać zwłaszcza zestaw wskaźników.

Każdy z umieszczonych w raporcie wskaźników powinien zostać opisany. Nie należy mieszkańców pozostawiać z samymi liczbami. Trzeba podpowiedzieć, co zdaniem władz gminy z tych liczb wynika – czy świadczą one o dobrej kondycji gminy, czy raczej wskazują na wyzwania i problemy. W tym celu pomocne będzie przedstawienie wskaźników w ujęciu kilkuletnim czy w zestawieniu z gminami podobnymi albo przynajmniej sąsiednimi.

Obszar	Przykładowe informacje
Oświata	<ul style="list-style-type: none">• Wydatki na prowadzenie poszczególnych placówek oświatowych w przeliczeniu na jednego ucznia (wyodrębniona wielkość dotacji na jednego ucznia w szkołach prywatnych);• Wyniki matur z podziałem na poszczególne szkoły;• Młodzież (w wieku 18–24 lat) z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym niekontynuująca nauki;• Wydatki gminy na oświatę w stosunku do subwencji oświatowej (o ile procent więcej, niż wynosi subwencja, gmina wydaje na oświatę);• Zatrudnienie nauczycieli w szkołach samorządowych (z podziałem na pełnoetatowych i pozostałych);• Najdłuższy czas dojazdu ucznia do szkoły;• Wskaźnik „uprzedzszkolnienia” i „uzłobkowania”.
Polityka społeczna i praca	<ul style="list-style-type: none">• Liczba osób, które skorzystały ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej z podziałem na świadczenia w ramach zadań własnych i zadań zleconych (np. 500+);• Liczba osób długotrwale korzystających ze świadczeń;• Główne przyczyny udzielania świadczeń (np. alkoholizm, bezdomność, przemoc w rodzinie);• Liczba miejsc w domach pomocy społecznej oraz ośrodkach wsparcia (np. noclegowniach dla osób bezdomnych czy mieszkaniach chronionych);• Liczba osób bezdomnych, za których główne miejsce przebywania uznaje się daną gminę;• Odsetek mieszkańców zagrożonych ubóstwem;• Liczba lokali socjalnych i liczba osób na nie oczekujących;• Stopa bezrobocia (z podziałem na płeć i wiek oraz z wyodrębnieniem osób niepełnosprawnych);• Wskaźnik zatrudnienia (z podziałem na płeć i wiek oraz z wyodrębnieniem osób niepełnosprawnych);• Liczba gospodarstw domowych bez osób pracujących.

Obszar	Przykładowe informacje
Polityka mieszkaniowa	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba oddanych do użytku mieszkań komunalnych (nowych); • Liczba oddanych do użytku mieszkań komunalnych (wyremontowanych); • Liczba osób oczekujących na mieszkanie komunalne; • Liczba (odsetek) niezamieszkanymi lokali gminnych (tzw. pustostanów).
Kultura	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba woluminów w bibliotekach samorządowych na 1000 mieszkańców; • Liczba wypożyczeń w bibliotekach samorządowych na 1000 mieszkańców; • Liczba wydarzeń w samorządowych instytucjach kultury (muzea, teatry, filharmonie) na 1000 mieszkańców; • Frekwencja na wydarzeniach w samorządowych instytucjach kultury (muzea, teatry, filharmonie) – odsetek; • Dostęp do internetu szerokopasmowego – odsetek mieszkańców w gminie posiadających co najmniej jedno zakończenie sieci światłowodowej.
Typowe usługi komunalne (utrzymanie dróg, wodociągi, kanalizacja, gospodarka odpadami, zaopatrzenie w energię)	<ul style="list-style-type: none"> • Drogi: liczba kilometrów wyremontowanych dróg gminnych; stan dróg według Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (z podziałem na poszczególne kategorie dróg publicznych znajdujących się na obszarze gminy); • Zaopatrzenie w wodę i energię: liczba i procentowy odsetek odbiorców przyłączonych do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej oraz energetycznej; • Gospodarka odpadami: przychody gminy z tytułu opłat za odbiór odpadów w porównaniu z kosztami obsługi systemu; odsetek odpadów poddanych recyklingowi; liczba dzikich wysypisk; odsetek odpadów zebranych selektywnie.
Transport publiczny	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba pasażerów publicznego transportu zbiorowego zarządzanego przez gminę; • Ceny biletów w środkach publicznej komunikacji zarządzanych przez gminę; • Wpływy z biletów komunikacji gminnej; • Średni wiek taboru komunikacji gminnej; • Długość buspasów; • Liczba pociągów pasażerskich zatrzymujących się na stacjach w gminie; • Liczba autobusów komunikacji dalekobieżnej zatrzymujących się na przystankach w gminie; • Długość dróg rowerowych; • Liczba i pojemność parkingów typu „Parkuj i jedź”; • Wielkość strefy płatnego parkowania.
Planowanie przestrzenne	<ul style="list-style-type: none"> • Obszar gminy objęty obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (odsetek procentowy gruntów objętych planem); • Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości nieobjętych planem miejscowym.

Obszar	Przykładowe informacje
Ochrona zdrowia	<ul style="list-style-type: none"> • Placówki ochrony zdrowia: liczba podmiotów leczniczych zarządzanych przez gminę wraz z liczbą pacjentów/udzielonych świadczeń zdrowotnych (głównie będzie to dotyczyć miast na prawach powiatu); • Programy zdrowotne: zrealizowane programy zdrowotne (np. badań profilaktycznych) wraz z kwotami przeznaczonymi na ich realizację oraz liczbą osób, które skorzystały z poszczególnych programów; • Przeciwdziałanie alkoholizmowi: liczba zgłoszonych do gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych przypadków nadużywania alkoholu (na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi); liczba wydanych oraz odebranych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a także ogólna liczba podmiotów, które posiadają takie zezwolenie.
Ochrona środowiska	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba dni z przekroczeniami 24-godzinnego poziomu dopuszczalnego dla pyłu PM10; • Liczba mieszkańców narażonych na hałas drogowy według przedziałów przekroczeń ustalonych w rozporządzeniu ministra środowiska; • Udział lasów w powierzchni ogółem; • Stan ekologiczny jezior i rzek (według danych Inspekcji Ochrony Środowiska).
Bezpieczeństwo	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba stwierdzonych przestępstw z podziałem na najważniejsze kategorie: przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu (zabójstwa, rozboje, wymuszenia rozbójnicze), kradzieże, przestępstwa gospodarcze etc.; • Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców – procentowy wskaźnik osób, które czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania.
Sprawna administracja	<ul style="list-style-type: none"> • Przeciętny czas oczekiwania na wydanie dowodu osobistego; • Przeciętny czas oczekiwania na wydanie prawa jazdy; • Przeciętny czas oczekiwania na decyzję o warunkach zabudowy; • [W miastach na prawach powiatu] Przeciętny czas oczekiwania na decyzję o pozwoleniu na budowę; • Wskaźnik zaskarżenia decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta); • Odsetek decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uchylonych przez samorządowe kolegium odwoławcze lub wojewodę; • Odsetek decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uchylonych przez wojewódzki sąd administracyjny; • Liczba skarg (w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego) na działalność organów gminy i samorządowych jednostek organizacyjnych.

Obszar	Przykładowe informacje
Partycypacja obywatelska	<ul style="list-style-type: none"> • Odsetek projektów uchwał rady gminy poddanych konsultacjom społecznym z podziałem na formy konsultacji i liczbę uczestników; • Liczba zgłoszonych i zrealizowanych inicjatyw lokalnych (zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie), a także kwota przeznaczona z budżetu gminy na ten cel; • Liczba projektów zgłoszonych w ramach budżetu obywatelskiego; liczba mieszkańców, którzy wzięli udział w głosowaniu nad projektami do budżetu obywatelskiego; • Liczba i wartość dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawy o finansach publicznych (można podać szczegółowe informacje o tym, w jakich obszarach przyznawano dotacje i na rzecz kogo).

Załącznik 2: metodologia badania

Do analizy wytypowano 100 gmin, w tym dwie najmniejsze i dwie największe. Poza tym wyboru dokonano ze względu na liczbę mieszkańców, tak aby poddać analizie raporty gmin różniących się zakresem i wielkością realizowanych zadań publicznych. Ponadto przyjęto kryterium geograficzne, żeby w badaniu znalazły się gminy z każdego z 16 województw. Liczbę mieszkańców pozyskano z danych Głównego Urzędu Statystycznego (tablica 23, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym*, Główny Urząd Statystyczny 2019)¹¹.

	nazwa gminy	kryterium (wg liczby ludności)	województwo	liczba ludności
1	Warszawa	Największa 1		1 777 972
2	Kraków	Największa 2		771 069
3	Krynica Morska	Najmniejsza 1		1303
4	Dubicze Cerkiewne	Najmniejsza 2		1524
5	Kotła	do 5000 mieszkańców	1. dolnośląskie	4430
6	Szklarska Poręba	5000–9999 mieszkańców		6611
7	Kłodzko (gmina wiejska)	10 000–20 000 mieszkańców		17 208
8	Bolesławiec (gmina miejska)	20 000–40 000 mieszkańców		38 935
9	Lubin	40 000–100 000 mieszkańców		72 581
10	Wałbrzych	100 000+ mieszkańców		112 594
11	Zbójna	do 5000 mieszkańców	2. podlaskie	4181
12	Zambrów (gmina wiejska)	5000–9999 mieszkańców		8909
13	Juchnowiec Kościelny	10 000–20 000 mieszkańców		16 337
14	Augustów (gmina miejska)	20 000–40 000 mieszkańców		30 242
15	Suwałki (miasto na prawach powiatu)	40 000–100 000 mieszkańców		69 827
16	Białystok	100 000+ mieszkańców		297 459

11 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2019-roku,7,16.html>.

17	Parchowo	do 5000 mieszkańców	3. pomorskie	3765
18	Gardeja	5000–9999 mieszkańców		8450
19	Tczew (gmina wiejska)	10 000–20 000 mieszkańców		14 628
20	Sopot	20 000–40 000 mieszkańców		36 046
21	Słupsk	40 000–100 000 mieszkańców		91 007
22	Gdańsk	100 000+ mieszkańców		466 631
23	Podkowa Leśna	do 5000 mieszkańców	4. mazowieckie	3854
24	Żabia Wola	5000–9999 mieszkańców		8713
25	Garwolin (gmina miejska)	10 000–20 000 mieszkańców		17 494
26	Nowy Dwór Mazowiecki	20 000–40 000 mieszkańców		28 647
27	Pruszków	40 000–100 000 mieszkańców		61 784
28	Radom	100 000+ mieszkańców		213 029
29	Nowe Warpno	do 5000 mieszkańców	5. zachodniopomorskie	1648
30	Międzyzdroje	5000–9999 mieszkańców		6504
31	Złocieniec	10 000–20 000 mieszkańców		16 515
32	Białogard (gmina miejska)	20 000–40 000 mieszkańców		24 339
33	Kołobrzeg	40 000–100 000 mieszkańców		46 367
34	Szczecin	100 000+ mieszkańców		402 465
35	Banie Mazurskie	do 5000 mieszkańców	6. warmińsko-mazurskie	3731
36	Jeziorany	5000–9999 mieszkańców		7789
37	Lidzbark Warmiński (gmina miejska)	10 000–20 000 mieszkańców		15 820
38	Giżycko (gmina miejska)	20 000–40 000 mieszkańców		29 396

39	Elk (gmina miejska)	40 000–100 000 mieszkańców		61 928
40	Elbląg (miasto na prawach powiatu)	100 000+ mieszkańców		120 142
41	Sulmierzyce	do 5000 mieszkańców	7. wielkopolskie	2887
42	Margonin	5000–9999 mieszkańców		6468
43	Ślesin	10 000–20 000 mieszkańców		14 032
44	Nowy Tomyśl	20 000–40 000 mieszkańców		26 845
45	Ostrów Wielkopolski (gmina miejska)	40 000–100 000 mieszkańców		72 050
46	Poznań	100 000+ mieszkańców		536 438
47	Tuczępy	do 5000 mieszkańców	8. świętokrzyskie	3772
48	Pacanów	5000–9999 mieszkańców		7406
49	Włoszczowa	10 000–20 000 mieszkańców		19 480
50	Sandomierz	20 000–40 000 mieszkańców		23 644
51	Skarżysko-Kamienna	40 000–100 000 mieszkańców		45 358
52	Kielce	100 000+ mieszkańców		195 774
53	Przyrów	do 5000 mieszkańców	9. śląskie	3779
54	Ożarówce	5000–9999 mieszkańców		5793
55	Wręczyca Wielka	10 000–20 000 mieszkańców		17 752
56	Myszków	20 000–40 000 mieszkańców		31 762
57	Będzin	40 000–100 000 mieszkańców		56 804
58	Gliwice	100 000+ mieszkańców		179 806
59	Cisna	do 5000 mieszkańców	10. podkarpackie	1781
60	Radomyśl nad Sanem	5000–9999 mieszkańców		7327
61	Jasło (gmina wiejska)	10 000–20 000 mieszkańców		16 357

62	Brzozów	20 000–40 000 mieszkańców		26 629
63	Mielec (gmina miejska)	40 000–100 000 mieszkańców		60 478
64	Rzeszów	100 000+ mieszkańców		193 883
65	Świerczów	do 5000 mieszkańców	11. opolskie	3351
66	Branice	5000–9999 mieszkańców		6524
67	Grodków	10 000–20 000 mieszkańców		19 242
68	Prudnik	20 000–40 000 mieszkańców		27 269
69	Kędzierzyn-Koźle	40 000–100 000 mieszkańców		61 062
70	Opole	100 000+ mieszkańców		128 137
71	Raławice	do 5000 mieszkańców	12. małopolskie	2519
72	Trzyciąż	5000–9999 mieszkańców		7048
73	Limanowa (gmina miejska)	10 000–20 000 mieszkańców		15 158
74	Zakopane	20 000–40 000 mieszkańców		27 191
75	Chrzanów	40 000–100 000 mieszkańców		47 169
76	Tarnów (miasto na prawach powiatu)	100 000+ mieszkańców		109 062
77	Kolsko	do 5000 mieszkańców	13. lubuskie	3333
78	Dobiegniew	5000–9999 mieszkańców		6597
79	Kostrzyn nad Odrą	10 000–20 000 mieszkańców		17 776
80	Świebodzin	20 000–40 000 mieszkańców		30 048
81	Nowa Sól (gmina miejska)	40 000–100 000 mieszkańców		38 843
82	Gorzów Wielkopolski	100 000+ mieszkańców		123 921
83	Wodzierady	do 5000 mieszkańców	14. łódzkie	3463

84	Uniejów	5000–9999 mieszkańców		7004
85	Brzeziny (gmina miejska)	10 000–20 000 mieszkańców		12 547
86	Łask	20 000–40 000 mieszkańców		27 747
87	Bełchatów (gmina miejska)	40 000–100 000 mieszkańców		57 432
88	Łódź	100 000+ mieszkańców		685 285
89	Uścimów	do 5000 mieszkańców	15. lubelskie	3194
90	Janów Podlaski	5000–9999 mieszkańców		5344
91	Hrubieszów (gmina miejska)	10 000–20 000 mieszkańców		17 735
92	Biłgoraj (gmina miejska)	20 000–40 000 mieszkańców		26 391
93	Zamość (miasto na prawach powiatu)	40 000–100 000 mieszkańców		63 813
94	Lublin	100 000+ mieszkańców		339 682
95	Świecie nad Osą	do 5000 mieszkańców	16. kujawsko-pomorskie	4212
96	Lubień Kujawski	5000–9999 mieszkańców		7390
97	Wąbrzeźno	10 000–20 000 mieszkańców		13 605
98	Mogilno	20 000–40 000 mieszkańców		24 625
99	Inowrocław (gmina miejska)	40 000–100 000 mieszkańców		73 114
100	Toruń	100 000+ mieszkańców		202 074

Następnie badanie podzielono na trzy części:

- analizę dostępności w internecie raportów oraz uchwał w sprawie szczegółowych wymogów wobec raportów – w tym względnie dane źródłowe były wyszukiwane na stronach internetowych;
- analizę jakościową treści raportów – przy użyciu programu do jakościowej analizy danych; raporty zostały pobrane ze stron internetowych gmin, w tym z Biuletynów Informacji Publicznej;
- analizę debat nad raportami – na podstawie dostępnych w internecie protokołów obrad sesji rady gminy, a uzupełniająco oraz w przypadku ich braku – na podstawie nagrań obrad, które od kadencji władz samorządowych 2018–2023 obligatoryjnie winny być udostępniane w internecie.

W związku z tym, że w przypadku trzech gmin raporty nie były dostępne w internecie, dokonano zamiany gmin w danym województwie i w danej kategorii.

Analizie poddano następujące uchwały rad gmin w sprawie szczegółowych wymogów wobec raportu o stanie gminy:

- Uchwała nr LXI/629/2018 Rady Miejskiej w Tarnowie z 11 października 2018 roku w sprawie określenia szczegółowych wymogów „Raportu o stanie Miasta Tarnowa” i zmianie niektórych uchwał;
- Uchwała Rady Gminy Świecie nad Osą z 6 grudnia 2018 roku w sprawie określenia szczegółowych wymogów „Raportu o stanie Gminy Świecie nad Osą”;
- Uchwała nr 57/19 Rady Miasta Torunia z 7 lutego 2019 roku w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących raportu o stanie gminy;
- Uchwała nr V/37/2019 Rady Gminy Gardeja z 27 lutego 2019 roku w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie gminy;
- Uchwała nr V.46.2019 Rady Gminy Parchowo z 27 marca 2019 roku w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie Gminy Parchowo;
- Uchwała nr VI/108/2019 Rady Miejskiej w Świebodzinie z 29 marca 2019 roku w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie gminy;
- Uchwała nr XI/94/2019 Rady Gminy Wodzierady z 27 listopada 2019 roku w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie Gminy Wodzierady;
- Uchwała nr XIII/253/19 Rady Miejskiej w Słupsku z 27 listopada 2019 roku w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie Miasta Słupska;

Analiza debaty nad raportem obejmuje 98 gmin, gdyż w przypadku dwóch z nich w internecie nie było dostępnych ani protokołów obrad rady, ani też nagrania.

Dawid Sześciło – dr hab., kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. autor licznych publikacji z zakresu prawa publicznego, wyborczego, praw człowieka i zarządzania publicznego.

Bartosz Wilk – doktorant w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Wiceprezes i ekspert prawny Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. Kierownik projektu naukowego *Institucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych*, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Joanna Liczner

Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-07-2