



Raport o stanie gminy w pytaniach i odpowiedziach

Dawid Sześciło

Jaka ustawa określa obowiązek przygotowania raportu o stanie gminy?

Informacje dotyczące raportu o stanie gminy zapisane są w art. 28aa Ustawy o samorządzie gminnym. Zostały wprowadzone w wyniku nowelizacji ustaw samorządowych w 2018 roku.

Czy ustawa określa termin przygotowania raportu i dyskusji nad nim podczas sesji rady gminy?

TAK. Władze wykonawcze mają obowiązek przedstawienia radzie raportu o stanie gminy do 31 maja. Rada gminy rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), czyli zwykle do 30 czerwca.

Raport o stanie gminy (powiatu, województwa) jest od 2018 obowiązkowym bilansem działalności organu wykonawczego w roku poprzednim. Według ustawowego minimum w raporcie muszą znaleźć się dane na temat realizacji uchwał, programów i strategii. Swoje propozycje na temat zawartości raportu mogą też zgłaszać radni i mieszkańcy. Raport musi powstać do 31 maja (w 2020 – pierwszym roku covidowym – termin ten został wydłużony) i zostać przedyskutowany na sesji rady gminy, którą kończy głosowanie nad udzieleniem lub nieudzieleniem wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) *votum* zaufania. Jeśli wynik takiego głosowania będzie przez dwa lata z rzędu niekorzystny, może dojść do referendum nad odwołaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z funkcji.

Jakie wymogi nakłada ustawa odnośnie treści raportu?

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, w raporcie powinno być zawarte „podsumowanie działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w roku poprzednim, w szczególności realizacja polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”. Warto jednak pamiętać, że rada gminy może przyjąć uchwałę określającą szczegółowe wymogi dotyczące zawartości raportu i tym samym mieć wpływ na jego treść.

Czy raport może wykraczać poza treść wymaganą w ustawie?

TAK. Raport nie jest aktem o charakterze władczym, którego treść ograniczałaby szczegółowa norma kompetencyjna. Ustawa określa minimalne, ale nie maksymalne wymogi treściowe. W raporcie może znaleźć się wszystko, co dotyczy „stanu gminy” lub pomaga w jego zdiagnozowaniu, np. poprzez porównanie z innymi gminami, oraz we wskazaniu wyzwań, jakie stoją przed gminą.

Czy do debaty nad raportem można dopuścić mieszkańców, którzy nie wylegitymowali się wystarczającą liczbą podpisów?

TAK. Celem ustawy było wzmocnienie udziału mieszkańców w funkcjonowaniu samorządów i w tym duchu trzeba interpretować jej przepisy. W zakresie swojej autonomii organizacyjnej, w zgodzie ze swoim regulaminem, rada może poluzować wymogi dopuszczenia do udziału w debacie.

Czy raport powinien być bardzo szczegółowy? Czy powinien koncentrować się wyłącznie na danych dotyczących konkretnego roku i konkretnej gminy, czy powinien zawierać analizę porównawczą?

Raport powinien ułatwić mieszkańcom poznanie sytuacji gminy, jej sukcesów, problemów i wyzwań. Paradoksalnie, naszpikowanie raportu szczegółowymi danymi dotyczącymi wszystkich aspektów funkcjonowania gminy może zaciemnić obraz. Warto skoncentrować się na kilku najważniejszych wątkach tematycznych, które dla mieszkańców są najbardziej interesujące.

Nie należy bać się porównań, bo dzięki nim czytelnik lepiej zrozumie podawane informacje. Warto dane pokazywać w kontekście tego, jak sytuacja w gminie zmieniała się wraz z upływem lat (porównanie danych historycznych), ale także w porównaniu do innych gmin (sąsiednich czy podobnych pod względem liczby ludności lub innych kryteriów). Dla przykładu, wyniki matur można pokazywać w porównaniu do innych miast w powiecie czy województwie.

Jak zaangażować mieszkańców do debaty nad raportem?

Warto z wyprzedzeniem zapytać mieszkańców, czego chcieliby się dowiedzieć, jakie sprawy ich interesują, jakie dane i wskaźniki. Gotowy raport należy udostępnić znacznie przed terminem dyskusji na forum rady, tak aby zainteresowani mieli czas się z nim zapoznać. Ważne, aby raport był udostępniony mieszkańcom w przystępnej formie, pisany jasnym i zrozumiałym językiem.

Co mogą zrobić radni, aby raport stał się okazją do dyskusji o „dziś i jutro” gminy, a nie spisem czynności podejmowanych przez organ wykonawczy?

Radni mogą przyjąć uchwałę ze wskazaniem, jakie dane, wskaźniki i porównania powinny znaleźć się w raporcie. Mogą także zaprosić mieszkańców do udziału w dyskusji nad raportem w formule wysłuchania publicznego, bez konieczności wcześniejszego zbierania podpisów przez osoby, które chcą wziąć udział w dyskusji (wymóg ustawowy).

Czy w raporcie warto przyznać się do tego, co się nie udało?

TAK. Raport powinien inicjować otwartą dyskusję z mieszkańcami, nie tylko o tym, co się udało, ale także o wyzwaniach. To rodzaj inwestycji w dialog i wspólną refleksję z mieszkańcami nad kierunkami rozwoju gminy. Oczywiście, raport – taka jest natura tego typu dokumentów – będzie się zawsze koncentrował na sukcesach, na pokazaniu pozytywnego obrazu, ale mieszkańcy docenią, jeżeli wójt, burmistrz czy prezydent miasta zdecyduje się przyznać do pewnych niedociągnięć, porażek i wyjaśnić ich przyczynę. Oczywiście, warto pokusić się o refleksję, co poszło nie tak i co można z tym zrobić w kolejnym roku.

Niestety, rzetelnej debacie może nie służyć przyjęta w ustawie formuła podsumowania dyskusji nad raportem głosowaniem w sprawie *votum* zaufania dla włodarza.

Czy raport powinien zawierać odniesienie do dokumentów strategicznych i programów rozwoju?

Informacje o stopniu realizacji rozmaitych strategii czy programów jest na mocy ustawy obowiązkowym elementem raportu, więc powinny się w raporcie znaleźć.

Co robić, jeśli w raporcie znajdują się błędy, np. w porównaniu do sprawozdania finansowego?

Raport nie jest aktem prawnym, nie jest dokumentem, który podlega weryfikacji co do treści. Oczywiście, mogą się zdarzyć pewne błędy, zwłaszcza błędy rachunkowe, dane, które są nieścisłe, nieaktualne. Nie ma żadnych przeszkód, aby po publikacji raportu korygować je w formie erraty, dodatkowego wyjaśnienia, gdzie zostaną wskazane błędy i poprawione dane. To może być poprawka w treści raportu, ale też informacja zamieszczona obok raportu.

Czy praktykuje się rozszerzenie raportu o stanie gminy o dane dotyczące obywateli z innych państw, np. z Ukrainy?

Jeżeli mówimy o mieszkańcach naszej gminy, którzy nie są obywatelami polskimi, to brak obywatelstwa polskiego nie oznacza, że nie są oni członkami naszej wspólnoty samorządowej. Jeżeli są mieszkańcami, czyli jeżeli stale zamieszkują na obszarze naszej gminy, to są podmiotami tej wspólnoty samorządowej, nawet jeżeli nie przysługuje im tam prawo wyborcze. Nie ma podstaw prawnych ani żadnego powodu, żeby z raportu wykreślać mieszkańców, którzy nie są obywatelami polskimi. Można wręcz powiedzieć, że byłoby to istotne pominięcie, zlekceważenie tego, że mamy coraz większą grupę mieszkańców, którzy mają swoje szczególne potrzeby, znaleźli się w szczególnej sytuacji, a władza samorządowa powinna zapewnić im dostosowaną odpowiednio ofertę czy to usług publicznych, czy dodatkowego wsparcia, tak żeby czuli się w naszej gminie lepiej i chcieli budować jej przyszłość.



Na jakim etapie możemy zadbać, żeby konkretne dane znalazły się w raporcie?

Najlepszym sposobem jest zaangażowanie radnych w pracę nad raportem. Pamiętajmy, że rada może przyjąć uchwałę, w której określi szczegółowe wymagania co do treści raportu. Jednym z takich wymagań mogłoby być zawarcie w raporcie danych i informacji, na temat tego, jakie wsparcie gmina zapewniła mieszkańcom, którzy nie są obywatelami polskimi, na przykład są obywatelami Ukrainy i chcą się w naszej gminie osiedlić. Od strony proceduralnej to jest najbardziej skuteczny sposób, żeby raport objął takie kwestie.

Czy mieszkańcy zabierają głos w dyskusji nad raportem o stanie gminy? Czy są dane na ten temat?

Sytuacja pod tym względem wygląda słabo. Badanie¹ na próbie 100 gmin różnej wielkości z całej Polski pokazało, że zaledwie w kilkunastu gminach został odnotowany jakiś udział mieszkańców w debacie nad raportem – i nawet w tych przypadkach chodziło o udział kilku, maksymalnie kilkunastu mieszkańców. Na początku nie każdy wiedział, że taka możliwość istnieje, nie każdy zdawał sobie sprawę, że może zabrać głos na forum rady gminy. Miejmy nadzieję, że z biegiem czasu sytuacja będzie się poprawiać.

Czy raport może być przedmiotem dyskusji na posiedzeniach komisji rady przed sesją absolutoryjną? Czy powinien być wpisany w porządek posiedzenia?

Zdecydowanie raport powinien być przedmiotem dyskusji w komisjach. Raport jest dokumentem zazwyczaj dość obszernym i podzielonym na różne sektorowe analizy. Dobrą praktyką jest dyskusowanie nad raportem w poszczególnych komisjach rady gminy, nad częściami raportu, które dotyczą np. edukacji, ochrony zdrowia czy spraw infrastruktury. Taka dyskusja na forum komisji powinna poprzedzać sesję, kiedy odbywa się plenarna debata radnych nad całym raportem. Debata ta jest wtedy elementem porządku posiedzenia.

Dyskusja nad raportem podczas sesji rady kończy się głosowaniem nad udzieleniem wóldarzowi *votum* zaufania. Co dzieje się w sytuacji, jeśli wynik głosowania jest negatywny?

Oznacza to negatywną ocenę pracy organu wykonawczego. Poważniejsze konsekwencje pojawiają się, kiedy *votum* zaufania nie zostanie udzielone wóldarzowi dwa razy z rzędu. Wówczas rada uzyskuje prawo – ale nie obowiązek – do uruchomienia procedury referendalnej w sprawie odwołania wójta, burmistrza czy prezydenta (wskazaną w art. 28a. Ustawy o samorządzie gminnym). A więc samo nieudzielenie *votum* zaufania dwa razy z rzędu nie prowadzi automatycznie do referendum. W tej sprawie rada musi ponownie zebrać się i przyjąć specjalną uchwałę w sprawie referendum.

¹ D. Sześciło, B. Wilk, *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Czego-dowiedzieli%C5%9Bmy-si%C4%99-z-raport%C3%B3w-o-stanie-gminy.pdf>, dostęp 14 lipca 2021.

Czy uchwała, w której rada odmawia wóldarzowi *votum* zaufania, powinna zawierać uzasadnienie?

Czy Rada może przegłosować uchwałę o nieudzieleniu *votum* zaufania, jeśli radni nie zabierali głosu podczas debaty nad raportem o stanie gminy lub nie formułowali konkretnych zarzutów?

Niestety, w tej sprawie orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednoznaczne. Zdarzyły się przypadki, gdzie sądy kwestionowały nieudzielenie *votum* zaufania, co stało się bez istotnych argumentów, które byłyby podniesione w trakcie debaty nad raportem czy zawarte w uzasadnieniu uchwały o nieudzieleniu *votum* zaufania. Jednak są też orzeczenia, które wskazują, że nie można od radnych wymagać podawania argumentów, bo ustawa takiego wymogu nie formułuje. Orzeczenie WSA w Poznaniu wskazuje, że uchwała Rady o nieudzieleniu *votum* zaufania musi zawierać uzasadnienie decyzji albo przynajmniej konieczne jest, aby w debacie nad raportem pojawiły się konkretne zarzuty ze strony radnych. Z kolei WSA w Gdańsku wskazuje, że ustawa nie nakłada obowiązku uzasadniania przez radnych i radę decyzji o nieudzieleniu *votum* zaufania. Ustawa wymaga tylko, aby zwieńczeniem debaty nad raportem o stanie gminy było głosowanie w sprawie udzielenia wóldarzowi *votum* zaufania.

Jeżeli chcielibyśmy ilościowo ocenić trend panujący w orzecznictwie, to wydaje się, że dominuje tendencja do uzasadniania braku *votum* zaufania. To uzasadnienie może być zapewnione na różne sposoby. Może to być sam przebieg dyskusji poprzedzającej głosowanie nad *votum* zaufania, kiedy to radni wypowiadają się na temat raportu, aktywności organu wykonawczego, dokonują oceny, formułują zarzuty i uwagi krytyczne. Może to być także uzasadnienie projektu uchwały w sprawie nieudzielenia *votum* zaufania wraz ze sformułowaniem konkretnych zastrzeżeń i zarzutów.

Pogląd bardziej rygorystyczny, wymagający od radnych argumentacji, sprzyja merytoryczności debaty o stanie gminy. Głosowanie nad *votum* zaufania kończy proces merytorycznej oceny pracy organu wykonawczego. Jeżeli radni uważają, że ta ocena jest negatywna, powinni to wyartykułować. Głosowanie negatywne, bez śladu dyskusji, wydaje się naruszeniem standardów, które ta procedura powinna spełniać.

Jakie konsekwencje ponosi rada w przypadku przeprowadzenia referendum, które kończy się pozytywnie dla wóldta/burmistrza/prezydenta miasta?

Rada nie ponosi konsekwencji politycznych ani prawnych niepowodzenia inicjatywy w sprawie odwołania wóldta/burmistrza/prezydenta miasta.

Jakie są inne sposoby oceny organu wykonawczego? Jak wyglądają na tle raportu o stanie gminy?

Na podstawie Ustawy o samorządzie gminnym władze wykonawcze mają obowiązek przygotowywania sprawozdania z wykonania budżetu i przedłożenia go organowi stanowiącemu do 31 marca roku następującego po roku budżetowym. To dokument, który dotyczy tylko kwestii finansowych, ma dość precyzyjnie określony zakres i formę. Najczęściej jest pisany eksperckim językiem, co sprawia, że nie jest zrozumiały dla osób, które nie zajmują się na co dzień kwestiami finansowymi.

Raport o stanie gminy jest z kolei dokumentem, który obejmuje wszystkie istotne informacje dotyczące sytuacji w gminie. Wprowadzenie ustawowego obowiązku tworzenia raportu sprawiło, że w ciągu ostatnich trzech lat stał się powszechny. Oczywiście, zdarza się, że raport o stanie gminy staje się



elementem walki politycznej i np. odzwierciedla polityczne podziały w radzie. Z pewnością sprzyja temu formuła głosowania nad *votum* zaufania, wieńcząca debatę o raporcie. Niemniej upowszechnienie korzystania z raportu o stanie gminy to krok w dobrym kierunku. Wcześniej nieliczne samorządy decydowały się na sporządzanie tego typu podsumowań działań.

Więcej informacji w webinarium Pracowni Samorządowej Fundacji Batorego: Raport o stanie gminy. Prowadzenie: Dawid Sześciło, nagranie: 18 maja 2021.

Pracownia Samorządowa Fundacji Batorego próbuje w innowacyjny sposób spojrzeć na wyzwania stojące przed samorządem lokalnym. Uczestniczący w niej samorządowcy i samorządowcy współpracują – we współpracy z ekspertkami i ekspertami – rozwiązania dotyczące usług publicznych i współpracy władz lokalnych z mieszkańcami. Otrzymują też wsparcie w stosowaniu w praktyce prawa oraz poznają różne obszary funkcjonowania samorządu, m.in. finanse, zagospodarowanie przestrzeni, gospodarkę odpadami, konsultacje społeczne. Pracownia funkcjonuje od 2019 roku.

Dawid Sześciło – dr hab., kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. Jako ekspert organizacji międzynarodowych do spraw reform administracji publicznej pracuje m.in. w Armenii, Albanii, Czarnogórze, Kosowie, Macedonii, Serbii, Turcji, Bośni i Hercegowinie, a także na Ukrainie. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej w Instytucie Zarządzania Lokalnego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Wiedniu (2014–2015). *Visiting professor* w Centrum Badań Porównawczych nad Rozwojem Metropolitalnym na Georgia State University w Atlancie (2019). Wykładał gościnnie na uczelniach w Austrii, Portugalii, Szwecji. Kierował zespołem badawczym, który przygotował raport *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo* (2019).

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 i korekta: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2021

ISBN 978-83-66543-87-4