



Czego (nie) dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?

Dawid Sześciło, Bartosz Wilk

Podsumowanie

- Trzecia edycja raportów o stanie gminy (za rok 2020) wypadła podobnie jak pierwsze podejście, kiedy analizowaliśmy raporty za rok 2018. Gminy dobrze wywiązały się z realizacji ustawowego minimum co do treści raportów. Dużo większym wyzwaniem ponownie okazało się uczynienie z nich lektury interesującej dla mieszkańców. Choć niektórzy samorządowcy wyraźnie wzięli sobie do serca krytyczne uwagi sformułowane przed dwoma laty, to wciąż wiele raportów ma formę przeładowanych niezrozumiałymi liczbami biurokratycznych sprawozdań, które odstraszą potencjalnych czytelników.
- O ile treść raportów się nieco poprawiła, o tyle proces ich omawiania przez radnych wciąż zasługuje na krytyczną ocenę. Większość radnych milczy w dyskusjach nad raportami, a sama debata jest często tylko krótkim przerywnikiem w pracy rady. Rekordzistom „rozpatrzenie” raportu zajęło mniej niż dwie minuty. Niektórym radnym brak dyskusji nie przeszkodził w odmowie udzielenia wójtowi wotum zaufania.
- Zabrakło aktywnych działań zachęcających mieszkańców do udziału w sesjach rady poświęconych dyskusjom nad raportami. W efekcie w debatach nad raportami wzięło udział jeszcze mniej mieszkańców niż w pierwszej edycji. W 100 przeanalizowanych gminach w debatach wzięło udział łącznie zaledwie 70 mieszkańców, z czego aż 29 osób tylko w dwóch miastach – Gdańsku i Lublinie. W 80 gminach nie zabrał głosu żaden mieszkaniec.
- Jeśli weźmie się te dane pod uwagę, to po trzech edycjach raportów o stanie gminy można chyba uznać, że odgórnie narzucona koncepcja raportowania nie przyjęła się na poziomie lokalnym.

Nie doprowadziła do realnego ugruntowania mechanizmów rozliczalności władz samorządowych. To nie jest zaskoczenie, zważywszy, że tego typu procesów nie sposób wymusić centralną regulacją.

- W związku z tym proponujemy rewizję ustawowej regulacji dotyczącej raportowania, która pozwoli ten proces ukształtować lokalnie, a jednocześnie wzmocni kompetencje kontrolne rady względem organu wykonawczego. Punktem wyjścia jest przyznanie radom gmin samodzielnej kompetencji do decydowania o tym, czy i w jakiej formie raport ma zostać przygotowany przez wójta. W celu zapewnienia udziału mieszkańców w procesie dyskusji nad raportem proponujemy także ustawowe zapewnienie, że obligatoryjnym elementem prac rady nad raportem stanie się wysłuchanie publiczne, w którym będzie mógł wziąć udział każdy mieszkaniec bez konieczności legitymowania się podpisami poparcia.

Wprowadzenie

Od 2019 roku wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast są ustawowo zobligowani do przedstawiania mieszkańcom i radnym corocznych raportów o stanie gminy¹ (zob. ramka). Analogiczny obowiązek wprowadzono na szczeblu powiatów i samorządów województw. Raporty miały w założeniu zapewnić mieszkańcom rzetelną informację na temat sytuacji gminy, a także inspirować dyskusję na temat problemów i wyzwań, z którymi mierzą się lokalne wspólnoty.

Ustawowy obowiązek sporządzania raportów o stanie samorządu

Najbardziej oczywistym wymogiem ustawowym nałożonym na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest sporządzenie raportu i przedstawienie go radzie do końca maja każdego roku. Mniej klarowna okazuje się natomiast regulacja treści dokumentu. Choć ustawa określa dokument mianem raportu o stanie gminy, to opisując dalej jego zawartość, wskazuje jedynie „podsumowanie działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”. Nie jest więc do końca jasne, czy raport ma być sprawozdaniem z aktywności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czy też dokumentem obejmującym wszystko, co może być dla lokalnej wspólnoty istotne w kontekście jakości życia i wspólnych wyzwań. Co ważne, rada gminy może przyjąć uchwałę określającą szczegółowe wymogi dotyczące zawartości raportu.

Na szczęście raport ma charakter niewładczy, nie jest aktem normatywnym, którego treść musi podlegać ścisłym rygorom interpretacyjnym. Nie ma więc przeszkód, by pomimo niedbałej regulacji ustawowej do treści raportu podejść twórczo i szeroko, bez koncentrowania się wyłącznie na opisie podjętych przez wójta czy burmistrza działań.

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 raportem należy się zająć w pierwszej kolejności. Ustawa gwarantuje mieszkańcom prawo udziału w debacie o raporcie na forum rady gminy, jednak zainteresowani mieszkańcy muszą swoje zgłoszenie do debaty poprzeć określoną liczbą podpisów innych mieszkańców. Waha się ona od 20 podpisów w gminach do 20 tys. mieszkańców do 50 w gminach większych. Poza tym obowiązuje limit 15 mieszkańców, którzy mają gwarantowany udział w debacie. Pozostali zainteresowani mogą

¹ 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).

zabrać głos tylko wtedy, gdy rada tak wyraźnie postanowi. Pamiętajmy jednak, że ta regulacja nie zakazuje radzie dopuścić do udziału w debacie także mieszkańców, którzy nie zebrali odpowiedniej liczby podpisów. Innymi słowy, rada może przyjąć bardziej liberalne reguły udziału mieszkańców w dyskusji².

Po zakończeniu debaty obowiązkowym elementem procesu jest 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, to 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.

Kiedy ocenialiśmy pierwszą edycję raportów (za rok 2018), wnioski były raczej mało optymistyczne. Samorządowcy zrealizowali wprawdzie ustawowe minimum co do treści raportów, ale ich forma oraz przebieg dyskusji na forum rad gmin pokazały, że narzędzie to nie spełniło pokładanych w nim oczekiwań. Raporty czytało się źle, często były one jedynie biuletynem statystycznym albo niekończącą się listą aktywności wójta czy burmistrza. W większości przypadków można było odnieść wrażenie, że autorzy raportu postawili sobie za cel zniechęcić do lektury ewentualnych czytelników, gdyż zasypywali ich dziesiątkami wykresów i liczb, bez selekcji informacji czy wypunktowania kluczowych zagadnień.

Rozczarowanie przyniosły także obserwacje sesji rad gmin, gdzie miały się toczyć żywe dyskusje na temat raportów i wyłaniających się z nich wniosków dotyczących sytuacji gmin. W praktyce sesje poświęcone raportom przebiegały raczej w formule „sejmu niemego”. Większość radnych nie zabierała głosu, a czasem cała dyskusja kończyła się po ledwie kilkunastu minutach. Formalnie ustawa zapewniła udział w debacie także mieszkańcom (po zebraniu określonej liczby podpisów). W rzeczywistości jednak zainteresowanie udziałem w dyskusji było niewielkie. Trudno ocenić, czy wynikało to z konieczności zebrania podpisów, czy raczej z braku informacji na temat możliwości uczestnictwa.

Po trzech latach obowiązywania ustawowej regulacji w sprawie raportów warto sprawdzić, czy te „problemy wieku dziecięcego” zostały choćby do pewnego stopnia rozwiązane. Nie były to dla samorządów łatwe lata. Upłynęły w cieniu pandemii, ale też wyzwań związanych z centralistyczną polityką rządu. Z drugiej strony to właśnie w tak krytycznym momencie potrzeba otwartej i szczerzej rozmowy z mieszkańcami na temat wspólnych wyzwań i problemów wydaje się szczególnie ważna. Sprawdziliśmy, czy raporty o stanie gminy stały się w końcu inspiracją do takiej debaty.

Aby uchwycić ewentualny progres (lub regres) w stosunku do pierwszej edycji naszego badania, na warsztat wzięliśmy próbę tych samych 100 gmin (lista w załączniku). Choć stanowią one zaledwie 4 proc. wszystkich gmin w Polsce, to zadbaliliśmy o objęcie badaniem gmin o różnej wielkości oraz zapewniliśmy zróżnicowanie geograficzne (gminy ze wszystkich województw). Dzięki temu wynikom można przypisać znaczny stopień reprezentatywności.

² Ustawowej regulacji w tym zakresie należy przypisać funkcję gwarancyjną, a nie ograniczającą. Dlatego jeżeli do udziału w debacie zgłosiłby się mieszkaniec, który nie przedstawił wymaganych podpisów, lub gdyby zgłosił się zbyt późno, to nie ma prawnych przeszkód do tego, żeby umożliwić mieszkańcowi zabranie głosu. Decyzja w tej mierze należy do przewodniczącego, który prowadzi obrady.

Celem badania jest nie tylko ocena skuteczności regulacji dotyczącej raportowania i postawy samorządów wobec ustawowych obowiązków. Ważniejsze okazuje się zebranie pomysłów, inspiracji i dobrych praktyk, które mogą przyczynić się do uczynienia z raportów rzeczywiście wartościowego narzędzia komunikacji między władzami samorządowymi i mieszkańcami.

Raport o stanie gminy – trzecie podejście

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

Treść i forma raportów: minimum ustawowe zrealizowane

Przegląd kształtu raportów zaczniemy od konkluzji pozytywnych. Zdecydowana większość samorządowców zrealizowała ustawowe minimum, czyli zamieściła w raporcie informacje o realizacji uchwał organów stanowiących, a także o realizacji polityk, programów i strategii. Trzeba jednak przy tym zastrzec, że forma przedstawienia tych informacji nie zawsze była czytelna i wyczerpująca. W tabeli poniżej zebraliśmy dobre i złe praktyki informowania o stanie realizacji uchwał rady gminy.



Informacje o realizacji uchwał rady gminy	
Dobre praktyki	Złe praktyki
<ul style="list-style-type: none"> - zawarcie w zasadniczej części raportu ogólnego omówienia realizacji uchwał, natomiast w załączniku – detalicznych, ale też obszerniejszych informacji (podejście „od ogółu do szczegółu”), - poświęcenie szczególnej uwagi uchwałom niewykonanym lub w trakcie wykonywania, - podział uchwał z uwagi na obszary działalności samorządu (np. edukacja, finanse, zdrowie publiczne, inwestycje, ochrona środowiska itd.), - omówienie uchwał zakwestionowanych przez organy nadzoru lub sądy administracyjne, - wskazanie obszarów działalności samorządu, które najczęściej stawały się przedmiotem uchwał (takich jak zmiany okołobudżetowe). 	<ul style="list-style-type: none"> - poprzestanie na informacji typu: „W roku 2020 Rada Miejska (...) podjęła 108 uchwał. Wszystkie uchwały weszły w życie i zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji. Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej sukcesywnie kontroluje wykonanie uchwał. W roku 2020 Komisja Rewizyjna nie zgłosiła żadnych uwag”, - zamieszczenie samego wykazu podjętych uchwał, - poprzestanie na określeniu uchwały jako „wykonanej/niewykonanej”, - podział uchwał, ale z uwagi na sesje, na których zostały podjęte (dla radnych to może być wskazówka, ale dla mieszkańców stanowi raczej wątpliwą pomoc), - zamiast opisanie sposobu realizacji – poprzestanie na wskazaniu pozycji w dzienniku urzędowym, w którym opublikowano akt prawny.

Również informacje na temat realizacji polityk, programów czy strategii przedstawiano w zróżnicowanej formie. Opisy wprowadzania w życie dokumentów strategicznych wielokrotnie są powodem drastycznego zwiększania obszerności raportów. Zbyt wiele miejsca poświęca się omawianiu samych dokumentów czy też wszystkich przyjętych w nich celów strategicznych. Pamiętajmy, że raport dotyczy

roku minionego, więc to na nim powinniśmy się skupić, gdy odnosimy się do dokumentów planowania strategicznego.

Dobrą praktyką jest syntetyczne przedstawienie realizacji programów, polityk i strategii w treści zasadniczej raportu, zaś w załącznikach – podanie informacji bardziej detalicznych, pokazujących m.in. wykonanie określonych w tych dokumentach wskaźników. Ciekawym przykładem jest raport przygotowany przez burmistrz Hrubieszowa (woj. lubelskie), jeden z najbardziej dopracowanych dokumentów, jakie były przedmiotem naszej analizy. W raporcie znajdziemy proste, tabelaryczne przedstawienie, które z celów i przedsięwzięć przewidzianych w dokumentach strategicznych i programowych zostały zrealizowane:

Tabela 13. Wykaz przedsięwzięć w ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji Hrubieszowa na lata 2017 - 2023 wraz z informacją dotyczącą ich realizacji w roku 2020 r.

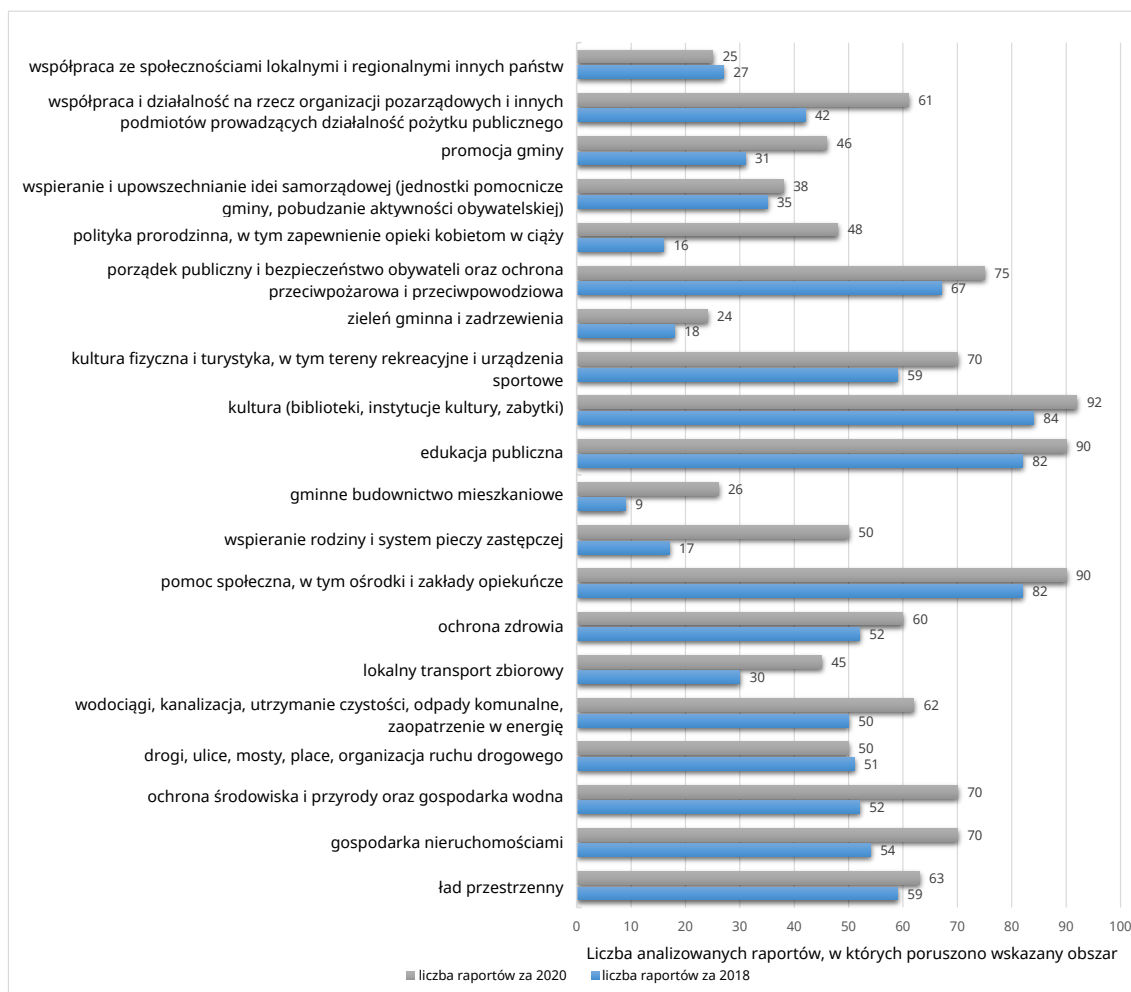
L.p.	Numer projektu w LPR	Nazwa przedsięwzięcia	Realizacja zadania w 2020 r. TAK/NIE
1	P.1.1.1	Hrubieszowskie Centrum Dziedzictwa (HCD) szansą na ożywienie społeczno - gospodarcze w obszarze rewitalizacji	 
2	P.1.1.2	Utworzenie Klubu Integracji Społecznej na obszarze rewitalizacji Hrubieszowa	
3	P.1.1.3	Włączenie społeczne bezrobotnych mieszkańców obszaru rewitalizacji Hrubieszowa	 
4	P.1.1.4	Mama albo tata i ja – zdobywamy świat	
5	P.1.1.5	Nie dajmy się wykluczać – nowe media w bibliotece	
6	P.1.1.6	Pełna pamięć Twojego podwórka	
7	P.1.1.7	Syndykat biblioteką stoi	
8	P.1.2.1	„Kolorowy Hrubieszów”	 
9	P.1.2.2	Kultura na GRANICY pokazy nowego kina ukraińskiego	
10	P.1.2.3	Postaw na rodzinę w kulturze	 

Źródło: *Raport o stanie Miasta Hrubieszowa za 2020 r.*, online: <https://umhrubieszow.bip.lubelskie.pl/index.php?id=53&akcja=szczegoly&p2=1640427>.

Treść i forma raportów: znowu nadmiar danych kosztem jasności i atrakcyjności przekazu

Jeśli chodzi o zakres tematyczny, to analiza raportów pokazuje, że najczęściej poruszane są zagadnienia dotyczące edukacji, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, ochrony środowiska, kultury fizycznej i turystyki, porządku publicznego i bezpieczeństwa. Nie powinno to zaskakiwać, bo są to informacje o usługach publicznych najważniejszych z perspektywy mieszkańców (zob. wykres poniżej). Obszary te dają też szeroką możliwość prezentowania aktywności podejmowanych przez administrację samorządową i odnoszonych sukcesów.

Wykres. Obszary tematyczne objęte raportami o stanie gminy (porównanie raportów za lata 2018 i 2020)



Źródło: Opracowanie własne.

Stałym mankamentem raportów w wielu gminach jest przyjęcie modelu biurokratycznego sprawozdania zamiast publikacji, która przykuwałaby uwagę atrakcyjną i czytelną formą przy zachowaniu rzetelności przekazu. Często przekłada się to też na nadmierną objętość raportów. Odnotowaliśmy wiele przykładów informacji, których wartość w kontekście raportu o stanie gminy jest wątpliwa, a które spowodowały, że dokument odstraszał od lektury potencjalnych czytelników. Przykładem jest zamieszczanie obszernego wykazu jednostek organizacyjnych gminy (szkół, domów kultury, ośrodków sportu i rekreacji itd.) wraz z danymi teleadresowymi. Podobnie trudno traktować jako niezbędne informacje o radzie lub radnych. Tego rodzaju dane znaleźć można w 42 proc. badanych raportów. Nie przynoszą one szczególnej wiedzy o stanie samorządu, gdy informują chociażby o składzie personalnym rady czy jej komisji, o radnych w podziale na okręgi wyborcze i kluby radnych lub też o szefach stałych komisji rady. Niewiele treści niesie ze sobą również wykaz sesji, które odbyły się w roku poprzednim.

W wielu raportach znalazły się ważne informacje o sytuacji finansowo-majątkowej gminy, przedstawione jednak w sposób mało czytelny lub wręcz niezrozumiały dla przeciętnego mieszkańca. W 38 proc. badanych raportów poświęcono miejsce przedstawieniu informacji o stanie mienia komunalnego. Najczęściej miało to postać tabeli, która zestawiała wartość początkową (na początek 2020 roku) i końcową (na koniec roku) różnego rodzaju środków: trwałych, wartości i prawnych, urządzeń technicznych

i maszyn czy też innych środków trwałych. To dane trudne w odbiorze i interpretacji, jeżeli nie dołącza się do nich dodatkowych wyjaśnień. Z nielicznymi wyjątkami (np. Gdańska i Sopotu) w raportach o stanie samorządu osobne części poświęcono finansom lokalnym. Dla lokalnych władarzy budżetu to jedno z podstawowych narzędzi pracy. Jednakże zamieszczanie tabeli wydatków i przychodów bez wyciągnięcia z nich wniosków znacząco utrudnia odbiór raportu. Raport o stanie samorządu staje się dokumentem możliwym do odbioru jedynie przez fachowców, co przeczy samej istocie raportu.

Autorzy raportów niechętnie pokazywali sytuację gminy w perspektywie innych wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Tego typu praktykę odnotowano w 11 proc. gmin, przy czym w większości przypadków chodziło o porównanie średnich ocen z egzaminów szkolnych w danej gminie do średniej z całego powiatu lub województwa. Niemniej jednak można wskazać na nieliczne dobre przykłady. Pierwszą grupę stanowią raporty, w których ukazano sytuację gminy w perspektywie gmin ościennych lub pozostałych znajdujących się na obszarze określonego powiatu. Zaletą jest odnoszenie się do przykładów znanych mieszkańcom – czytelnikom raportu. Bariery zaś jest trudność w porównywaniu gmin o różnym charakterze i funkcjach (gminy miejskiej z wiejską itd.).

Przykładowo raport burmistrza Margonina (woj. wielkopolskie) prezentuje sytuację gminy w zestawieniu z innymi gminami tego samego powiatu w odniesieniu do takich wskaźników, jak:

- saldo migracji,
- dochody ogółem na mieszkańca,
- wydatki ogółem na mieszkańca,
- miejsca w przedszkolach,
- podmioty gospodarcze.

Kolejnym podejściem jest osadzenie sytuacji gminy w perspektywie grupy porównawczej, którą stanowią samorządy o podobnych sytuacjach, szansach i wyzwaniach. Takie podejście zastosowano w Mielcu, którego raport zawiera zestawienie wskaźników dla gmin o podobnej liczbie mieszkańców³.

Rozwiązaniem sprzyjającym przystępności raportu oraz ułatwiającym wyciąganie wniosków z przedstawionych informacji jest prezentowanie danych w szerszym horyzoncie czasowym. Oczywiście raport powinien koncentrować się na roku minionym, ale nie stoi to na przeszkodzie pokazywaniu kierunków zmian. W blisko połowie raportów odnotowano przedstawianie informacji w horyzoncie czasowym, jednak najczęściej dotyczyło to prezentacji danych demograficznych. Zdarzały się jednak także ujęte w dłuższej perspektywie czasowej dane o: przestępczości, praktyce wydawania pozwoleń

³ Jak czytamy w raporcie: „W celu przeprowadzenia analizy pozycji i rozwoju miasta Mielec po raz kolejny porównano z siedmioma gminami miejskimi, biorąc pod uwagę zbliżoną liczbę mieszkańców oraz różne położenie geograficzne, tj. Będzin (województwo śląskie, liczba mieszkańców – 56 008), Elk (województwo warmińsko-mazurskie, liczba mieszkańców – 61 903), Kędzierzyn-Koźle (województwo opolskie, liczba mieszkańców – 60 021), Ostrowiec Świętokrzyski (województwo świętokrzyskie, liczba mieszkańców – 67 404), Stalowa Wola (województwo podkarpackie, liczba mieszkańców – 59 623), Świdnicę (województwo dolnośląskie, liczba mieszkańców – 56 222) i Tczew (województwo pomorskie, liczba mieszkańców – 59 430) oraz z miastem na prawach powiatu położonym w województwie podkarpackim o powierzchni i liczbie ludności zbliżonych do Mielca, tj. Przemysł (liczba mieszkańców – 59 779). Do zbioru zmiennych służących porównaniu zaliczono takie jak: stan ludności i saldo migracji w 2020 r., udział dochodów własnych w dochodach ogółem (proc.) w latach 2016–2020, udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach ogółem [proc.] w latach 2016–2020, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem [proc.] w latach 2016–2020, udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach majątkowych ogółem [proc.] w latach 2016–2020, liczba bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2016–2020, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w gminie w latach 2016–2020, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące działalność gospodarczą w gminie w latach 2016–2020, zadłużenie ogółem do dochodów ogółem [proc.] w latach 2016–2020” (*Raport o stanie miasta Mielec za 2020 r.*, <https://www.mielec.pl/wp-content/uploads/2021/05/Raport-o-stanie-Gminy-Miejskiej-Mielec-za-2020-r..pdf>, s. 18–19).

budowlanych, długości sieci (kanalizacyjnych, wodnych, deszczowych), długości dróg, liczbie i rodzaju świadczeń pomocy społecznej, stanie zatrudnienia w urzędzie, finansach, liczbie uczniów lub nauczycieli, liczbie osób obserwujących profile gminy w mediach społecznościowych, liczbie zarejestrowanych pojazdów, bezrobociu, liczbie decyzji zezwalających na wycinkę drzew, liczbie wpływających skarg, petycji czy wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Zdecydowana większość samorządowców trzymała się wąsko rozumianej formuły raportu jako dokumentu opisującego zdarzenia przeszłe. Rzadko zdecydowano się na zarysowanie planów na przyszłość lub wyzwań. Znaleźliśmy takie elementy tylko w pięciu raportach. Nie chodzi przy tym o formułowanie konkretnych celów operacyjnych i wskaźników, do czego właściwym miejscem są dokumenty lokalnego planowania strategicznego, ale o zarysowanie zagadnień, które powinny stać się przedmiotem debaty publicznej.

Raport pandemiczny

W tegorocznym badaniu nie mogliśmy pominąć szczególnego kontekstu, jaki stwarza pandemia. Sprawdziliśmy, w jaki sposób samorządowcy odnotowali problemy i wyzwania związane z COVID-19. Okazało się, że jedynie w 21 proc. badanych raportów informacje o wpływie pandemii na lokalne życie potraktowano jako element konstrukcyjny raportu. W około połowie raportów (44 proc.) odniesiono się do wpływu pandemii koronawirusa w sposób inny niż incydentalny.

Oto przykłady raportów, w których kwestia COVID-19 stanowi istotną część dokumentu (czyli informacje pandemiczne stały się elementem konstrukcyjnym raportu):

- Warszawa – jedna z czterech zasadniczych części raportu to „Warszawa w pandemii”, podobnie w innym dokumencie zawarto część „Sopot w pandemii”,
- Gdańsk – jeden z rozdziałów poświęcono „Działaniom miasta w związku z pandemią COVID-19”,
- Będzin – raport rozpoczęto od „Sytuacji samorządu w czasie pandemii COVID-19”,
- Zakopane rozpoczęło raport od części „Zakopane – #StopKoronawirusowi. Działania Miasta Zakopane w czasie pandemii koronawirusa”,
- mniej satysfakcjonujące, ale wciąż godne odnotowania jest wyodrębnienie działań okołopandemicznych w części poświęconej „zarządzaniu samorządowemu” (Pruszków), we fragmentach o ochronie zdrowia (Tarnów) czy finansów (Jasło), a także w części „bezpieczeństwo i porządek publiczny” (Bełchatów).

Mały odsetek gmin, w których wpływ pandemii na życie lokalne ujęto w konstrukcji raportu, pokazuje niewielką elastyczność w konstruowaniu omawianych dokumentów. Konstrukcja raportów wielokrotnie bazuje na doświadczeniach z lat poprzednich.

Radni niezainteresowani

Podobnie jak w roku 2019, także teraz rady w zdecydowanej większości nie skorzystały ze swoich kompetencji do określenia szczegółowych wymogów co do treści raportu, np. konkretnych wskaźników, które chciałyby poznać, czy bardziej pogłębionych informacji na temat wybranych obszarów spraw lokalnych. Tylko 11 rad przyjęło w tej sprawie stosowne uchwały (w roku 2019 było ich sześć). Co więcej, w tych nielicznych przypadkach radni przyjęli na siebie bardziej rolę redaktorów raportów, niż wykazali zainteresowanie konkretnymi informacjami. Określają oni bowiem przeważnie strukturę raportów,

a ściśle – listę obszarów tematycznych. Wartość takiej uchwały jest zazwyczaj niewielka, ponieważ obszary te i tak zapewne zostałyby omówione. Stosunkowo najlepiej prezentuje się tu uchwała radnych Szklarskiej Poręby, gdzie obok wyliczenia obszarów tematycznych podjęto także próbę doprecyzowania najważniejszych wskaźników czy kategorii informacji dla każdego obszaru. Można tę uchwałę traktować jako dobrą praktykę, którą warto upowszechnić.

Szklarska Poręba: szczegółowe wymogi co do treści raportu o stanie gminy (wybrane obszary)

1. Realizacja polityk, programów i strategii: obowiązujące polityki, programy i strategie – ich aktualność; podjęte działania w zakresie ich realizacji; wskaźniki założonych i osiągniętych celów lub przyczyn ich niezrealizowania;
2. Finanse miasta: planowane dochody i wydatki, w tym bieżące, majątkowe i ze środków zewnętrznych; realizacja założonych planów i z podziałem na bieżące i inwestycyjne, udział środków zewnętrznych, analiza zagrożeń; procentowy udział środków zewnętrznych w zrealizowanych inwestycjach; dochód w przeliczeniu na jednego mieszkańca (analiza porównawcza z latami ubiegłymi oraz w stosunku do podobnych gmin); przedsięwzięcia zrealizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
3. Spółki komunalne i jednostki organizacyjne gminy: funkcjonujące spółki komunalne – wyniki finansowe; jednostki organizacyjne gminy – koszty funkcjonowania, planowane najważniejsze działania i ich realizacja, stan zatrudnienia w stosunku do realizowanych zadań;
4. Mieszkańcy gminy: liczba mieszkańców w porównaniu z latami ubiegłymi, przyczyny zmian, przewidywane trendy; wskaźnik zatrudnienia; szacowana liczba osób zagrożonych ubóstwem;
5. Ochrona zdrowia: realizowane programy zdrowotne, źródła ich finansowania i koszty; funkcjonujące placówki ochrony zdrowia i poziom zabezpieczonych świadczeń zdrowotnych;
6. Pomoc społeczna: liczba osób objętych pomocą z podziałem na wiek; realizacja zadań i koszty;
7. Działalność inwestycyjna: inwestycje w zakresie dróg gminnych – planowane i zrealizowane zadania; koszty realizacji, w tym udział środków zewnętrznych; inne inwestycje – planowane i zrealizowane zadania, koszty realizacji, w tym udział środków zewnętrznych; działania podjęte w zakresie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, gazowej i energetycznej;
8. Gospodarka komunalna i mieszkaniowa: zasób mieszkaniowy gminy z podziałem na mieszkania komunalne i socjalne; potrzeby w zakresie mieszkaniowym gminy; zrealizowane zadania w zakresie utrzymania i poprawy zasobu mieszkaniowego gminy i ich koszty; zasób nieruchomości gminnych;
9. Sprawy obywatelskie: realizacja budżetu obywatelskiego; współpraca z organizacjami pożytku publicznego, dofinansowane działania, koszty; wnioski o udzielenie informacji publicznej – czego dotyczyły, ich liczba, liczba odmów, złożone odwołania od decyzji i ich rozstrzygnięcia; skargi na działania administracji – czego dotyczyły, ich ilość i rozstrzygnięcia;

10. Bezpieczeństwo w gminie: działania Staży Miejskiej i efekty; działalność ochotniczych straży pożarnych – ilość interwencji, koszty funkcjonowania oraz źródła finansowania; podjęte w gminie akcje informacyjne i prewencyjne;

11. Edukacja: placówki oświatowe, których organem założycielskim i prowadzącym jest gmina, i inne placówki działające na terenie gminy; liczba osób uczęszczających do poszczególnych placówek oświatowych; liczebność oddziałów w poszczególnych placówkach; stan zatrudnienia w poszczególnych placówkach; wydatki poniesione przez gminę na oświatę z rozbiorem na poszczególne placówki; wysokość subwencji oświatowej; koszty utrzymania placówek w przeliczeniu na jednego ucznia;

(...)

14. Ochrona środowiska: jednostki zajmujące się wywozem nieczystości z terenu gminy; poniesione koszty związane z wywozem nieczystości; sieć wodno-kanalizacyjna w gminie, analiza wydajności w stosunku do potrzeb; wydane pozwolenia na nowe przyłącza wodno-kanalizacyjne; ujawnione przypadki przekroczenia dopuszczalnego poziomu zanieczyszczenia pyłami i innymi substancjami, podjęte działania i ich efekty; analiza wzrostu ilości selektywnie zebranych odpadów komunalnych i zmieszanych odpadów komunalnych i ich wpływ na koszty systemu; podjęte działania polepszające warunki środowiskowe gminy;

(...)

16. Urząd Miasta: analiza stanu zatrudnienia w stosunku do realizowanych zadań; koszty funkcjonowania urzędu w rozbiorem na rozdziały; działania promocyjne miasta, koszty i źródła finansowania; ilość decyzji wydanych przez Burmistrza, w tym ilość decyzji zaskarżonych w SKO, uchylonych przez SKO; ilość zarządzeń i uchwał wydanych przez organy gminy, ilość zarządzeń i uchwał, których nieważność stwierdził Wojewoda; liczba zarządzeń i uchwał, wobec których Wojewoda wystosował skargi do sądu administracyjnego; liczba skarg na akty wydane przez organy gminy i ich rozstrzygnięcia; wyroki sądów administracyjnych wydane wobec gminy, ich skutki prawne i finansowe; liczba cywilnych postępowań sądowych, których gmina była stroną, skutki prawne i finansowe zapadłych wyroków; podjęte działania i wyniki współpracy z gminami partnerskimi i innymi organizacjami, z którymi gmina ma podpisane umowy o współpracy.

Źródło: Uchwała nr XXII/217/19 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z 30 grudnia 2019 roku.

Debata

Przed debatą – dostępność raportów

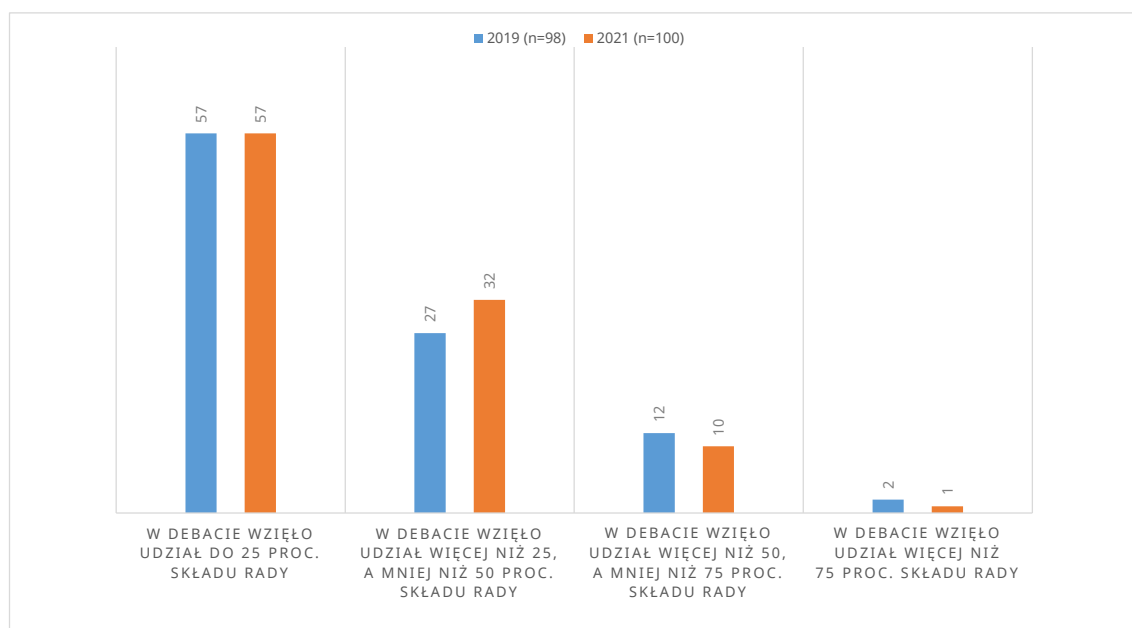
Podobnie jak w poprzednim badaniu problemem nie była dostępność raportów w internecie, tj. w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie internetowej gminy. Wiele gmin poświęciło raportowi osobną zakładkę na stronie internetowej, dzięki czemu użytkownik wchodzący na główną stronę może w prosty sposób trafić na raport. Dobrą praktyką było zamieszczenie w internecie nagrania, w którym wójt, burmistrz lub prezydent informuje o przygotowaniu raportu i omawia najważniejsze kwestie w nim przedstawione.

Niestety w trakcie naszego badania nie trafiliśmy na przykłady szczególnej inicjatywy wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), która służyłaby otwarciu publicznej dyskusji na temat treści raportów i problemów gminy. Nie spełniło się oczekiwanie, że raporty będą powstawać z udziałem mieszkańców i różnych aktorów lokalnych (organizacji pozarządowych, aktywistów) albo przynajmniej trafią do szerokich konsultacji, zanim jeszcze zostaną przedłożone radom.

Aktywność radnych – wciąż słabo

Można oczekiwać, że debata nad raportem o stanie gminy będzie tym punktem w porządku pracy rady gminy, który zachęci do aktywnego udziału wszystkich radnych. Wszak raport dotyczy całokształtu zadań gminy i każdy radny, niezależnie od swoich zainteresowań czy specjalistycznych kompetencji, może się odnieść przynajmniej do wybranych wątków raportu. Niestety, zarówno w 2019 roku, jak i teraz, nie potwierdziły się oczekiwania co do aktywnej postawy radnych. W kategoriach statystycznych odnotowaliśmy nawet pewien regres. We wszystkich analizowanych gminach w debatach organizowanych w 2021 roku wzięła udział okrągła liczba 500 radnych, podczas gdy dwa lata wcześniej było to o 30 radnych więcej. W większości rad nie udało się skłonić do zabrania głosu nawet połowy radnych (zob. wykres poniżej).

Wykres. Aktywność radnych w debacie nad raportem o stanie gminy (porównanie: lata 2019 i 2021)



Źródło: Opracowanie własne.

W 20 gminach wszyscy radni powstrzymali się od głosu. W stosunku do pierwszej edycji tegoroczne badanie przyniosło także niestety nowy, niechlubny rekord, jeśli chodzi o „zwięzłość” debaty nad raportem. W gminie Zbójna (woj. podlaskie) od wywołania punktu dotyczącego raportu do udzielenia wotum zaufania upłynęła 1 minuta i 10 sekund. Nie trzeba dodawać, że ten czas wykorzystano tylko na dopełnienie technicznych formalności związanych z głosowaniem. Żaden radny nie zabrał głosu i nie odbyła się jakakolwiek dyskusja nad treścią raportu. Ponownie w niechlubnym rankingu najszybszych samorządów znalazł się Lubień Kujawski – rozpatrywanie raportu, debata (nikt się nie zgłosił) i udzielenie wotum zaufania zajęło w sumie nieco ponad 2 minuty. W 2019 roku radnym udało się zmieścić w czasie 1 minuty 40 sekund.

Warto podkreślić, że brak debaty nie był problemem tylko mniejszych gmin. W ponad stutysięcznym Wałbrzychu żaden z radnych nie uznał za konieczne odnieść się do treści raportu. W Krakowie po wypowiedzi dwóch radnych przewodniczący rady skwitował: „Dobrze, Szanowni Państwo, czy ktoś z Państwa jeszcze chce zabrać głos w tej sprawie? Nie widzę, zatem zamykam szybciotko dyskusję, stwierdzam odbycie czytania projektu i też stwierdzam, że rada przeprowadziła debatę nad raportem o stanie miasta i zgodnie z ustawą musimy głosować, bo tak mówi ustawa, że zaraz po przeprowadzeniu tej debaty mamy podjąć głosowanie”. Trudno było tę wypowiedź potraktować inaczej jak tylko odhaczenie tego punktu jako mało istotnego obowiązku.

Szczęśliwie pojawiły się też przykłady dużo poważniejszego potraktowania raportu. Swoistym rekordzistą okazał się Augustów (woj. podlaskie), gdzie radni dyskutowali nad raportem przez sześć godzin, po czym o udzieleniu wotum zaufania burmistrzowi zadecydował zaledwie jeden głos. W ełckiej radzie miasta debata trwała cztery godziny i zakończyła się negatywną oceną pracy prezydenta (podobnie jak w 2019 roku).

Przy ocenianiu przebiegu sesji rad poświęconych raportom warto oczywiście odnotować przypadki, gdy brak debaty na forum rady został do pewnego stopnia zrekompensowany wcześniejszym rozpatrzeniem poszczególnych elementów raportu przez odpowiednie komisje rady. W jednym przypadku (Zamość) dyskusja na forum komisji poskutkowała nawet uzupełnieniem raportu o dodatkowe informacje. To rozwiązanie nie powinno jednak zastępować dyskusji plenarnej, a raczej ma stanowić do niej przygotowanie. Pamiętajmy również, że od 2018 roku istnieje ustawowy obowiązek transmitowania sesji rady oraz udostępniania nagrań z tychże posiedzeń. Co istotne, taki obowiązek nie ciąży na samorządzie w przypadku komisji – transmitowanie i nagrywanie tych posiedzeń zależy od decyzji rady i komisji.

Mieszkańcy – wielki nieobecny

W pierwszej edycji naszego badania odnotowaliśmy, że w zaledwie 24 gminach udział w debacie nad raportem wzięli mieszkańcy. We wszystkich przeanalizowanych gminach zabrało głos 120 osób, co dało średnią niewiele ponad jednego uczestnika na gminę. Wówczas spekulowaliśmy, że tak niski poziom aktywności może wynikać z braku wiedzy na temat bardzo wtedy jeszcze nowego uprawnienia. Niestety upływ czasu nie przyniósł poprawy, przeciwnie – sytuacja dodatkowo się pogorszyła. Tym razem w debatach wzięło udział łącznie zaledwie 70 mieszkańców, z czego aż 29 osób tylko w dwóch miastach – Gdańsku i Lublinie. W 80 gminach nie zabrał głosu żaden mieszkaniec.

Jak wytłumaczyć tę spektakularną porażkę idei obywatelskiego zaangażowania w debatę nad raportami? Na pewno ustawowy wymóg zbierania podpisów poparcia przez mieszkańców zainteresowanych udziałem w debacie nie ułatwił sprawy, zwłaszcza w warunkach pandemicznych. Wprawdzie radni mogą od tego wymogu odstąpić i dopuścić do głosu także mieszkańców, którzy nie zebrali podpisów, jednak regulacja ustawowa może wywołać efekt odstraszący. Wydaje się, że podstawowy problem to brak inicjatywy samych rad, które mogłyby aktywnie zapraszać i zachęcać mieszkańców do udziału w debacie. Nie odnotowaliśmy przypadków, gdzie rada podjęłaby specjalny wysiłek w tej kwestii.

Debata w reżimie pandemicznym

Za sprawą rozwiązań ustawowych wprowadzonych na początku pandemii wiele samorządów skorzystało z prawa przeniesienia sesji rady do przestrzeni wirtualnej. Zdania na temat zdalnych sesji rad są podzielone. Z jednej strony dyskusowanie na odległość jest co do zasady trudniejsze i często napotyka

problemy techniczne. Utrudnia także udział mieszkańcom mniej biegłym cyfrowo. Z drugiej strony może ułatwiać pogodzenie udziału w debacie z innymi zajęciami.

W praktyce okazało się, że większość rad debatowała nad raportem w trybie stacjonarnym (65 gmin). Co jednak ciekawe, sesje zdalne sprzyjały szerszemu udziałowi mieszkańców. Na 35 gmin, gdzie obradowano online, w 11 sesjach debatę zasilili mieszkańcy. Tam, gdzie obradowano stacjonarnie, naliczyliśmy tylko dziewięć sesji z udziałem mieszkańców.

Ponadto sesja zdalna, ale z zapewnieniem możliwości udziału mieszkańców, jest niewątpliwie dużo lepszym rozwiązaniem niż postępowanie samorządów, które zdecydowały się na obradowanie stacjonarne, co jednak ograniczyło możliwość udziału mieszkańców z uwagi na sytuację pandemiczną. Takie rozwiązanie jest trudne do zaakceptowania, bowiem prowadzi do naruszenia prawa wstępu mieszkańców na posiedzenia rady, które to uprawnienie gwarantuje art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Niestety na takie rozwiązanie przy debacie o raporcie zdecydowali się radni Nowego Dworu Mazowieckiego.

Wotum polityczne czy merytoryczne?

Konieczność zwieńczenia dyskusji nad raportem głosowaniem nad udzieleniem wotum zaufania wójtowi, burmistrzowi czy prezydentowi jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych elementów ustawowej regulacji dotyczącej raportów o stanie gminy. Nadaje całemu procesowi wyraźny polityczny wymiar, co może zakłócać merytoryczną dyskusję na temat sytuacji gminy, wyzwań czy problemów. Łatwo przekształcić tę dyskusję w prosty test poparcia wójta czy burmistrza wśród radnych.

Na szczęście jednak praktyka samorządowa zdaje się nie potwierdzać takich obaw. Podobnie jak przed dwoma laty zdecydowana większość wójtów, burmistrzów i prezydentów miast uzyskała wotum zaufania. Ta sztuka nie udała się tylko ośmiu włodarzom gmin (w 2019 roku było ich sześciu). Swoistym rekordzistą jest prezydent Tarnowa Roman Ciepela, który nie uzyskał wotum zaufania jeszcze nigdy. Również w tym roku prezydent nie przekonał radnych, choć ci jednocześnie nie wahali się udzielić mu absolutorium z realizacji budżetu miasta. Co ciekawe, radni, ani w tym roku, ani rok wcześniej, nie zdecydowali się pójść dalej. Nie skorzystali z uprawnienia do uruchomienia procedury referendum w sprawie odwołania prezydenta, do czego upoważnia ich nieudzielenie wotum zaufania rok po roku. Zapewne brak tej „kropki nad i” wynika z kalkulacji ryzyka politycznego związanego z inicjatywą referendalną. Zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zostanie oddana więcej niż połowa ważnych głosów, to działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa.

Nie ma wątpliwości, że sytuacja w Tarnowie jest pochodną konfliktu politycznego między radą i prezydentem. Pozytywny akcent stanowi jednak fakt, że nieudzielenie wotum zaufania poprzedzone było debatą z udziałem większości radnych, w której pojawiły się również zarzuty natury merytorycznej, choć nie brakowało wypowiedzi *ad personam*. Na tym tle szczególnie negatywnie należy ocenić postępowanie radnych w Brzezinach (woj. łódzkie), gdzie nie udzielono wotum zaufania, mimo że żaden z radnych nie zdecydował się wyartykułować wcześniej swoich zastrzeżeń wobec burmistrza.

Jeśli wziąć pod uwagę cel raportu o stanie gminy oraz powiązanej z nim instytucji wotum zaufania, poznanie motywów kierujących radnymi nieudzielającymi wotum zaufania ma kluczowe znaczenie dla rozliczalności władz samorządowych. Jednakże regulacja ustawowa nie zawiera wymogu uzasadniania

podejmowanych rozstrzygnięć. Co więcej, ustawa przewiduje, że „Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania” (art. 28aa ust. 9 zdanie trzecie ustawy o samorządzie gminnym). W związku z tym zdarza się tak, że radni procedują tzw. uchwałę pozytywną, czyli o udzieleniu wotum zaufania, jednak w wyniku głosowania uchwała ta nie uzyskuje większości. Wówczas nie ma podstawy do ponownego głosowania, debatowania czy ustalania stanowisk. Skutek następuje z mocy prawa – wotum zaufania nie zostało udzielone. W konsekwencji rozstrzygnięcie negatywne nie zostaje uzasadnione, co w istotny sposób ogranicza wiedzę mieszkańców o sprawach lokalnych.

Jeżeli obecny model regulacji raportu o stanie gminy oraz wotum zaufania miałyby zostać utrzymany, to proponujemy doraźne rozwiązanie – wyeliminowanie art. 28aa ust. 9 zdanie trzecie ustawy o samorządzie gminnym. Sprawi to, że jeśli radni nie będą chcieli udzielić wotum zaufania, to będą musieli procedować uchwałę negatywną. Warto poza tym rozważyć wprowadzenie ustawowego wymogu uzasadnienia takiego rozstrzygnięcia. Podobne rozwiązanie przyjęto w przedstawionym w 2013 roku prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

Wnioski – co dalej z obowiązkiem raportowania?

Trzy edycje raportów o stanie gminy to chyba wystarczający czas na przetestowanie sensowności i skuteczności tego obligatoryjnego narzędzia rozliczania się władz samorządowych przed mieszkańcami ze swojej pracy. Najbardziej ogólny wniosek nasuwa się od razu i nie jest zaskakujący. Te trzy lata pokazały, że nie da się mocą centralnej regulacji ustawowej zaordynować procesów i zjawisk, które wymagają woli i zaangażowania wszystkich aktorów lokalnych. Ustawą nie zagwarantujemy, że raporty staną się czymś więcej niż kolejnym biurokratycznym obowiązkiem, który zostanie przez władze lokalne odhaczony, ale nie przyniesie żadnej jakościowej zmiany w funkcjonowaniu samorządu i jego relacjach z mieszkańcami. Naiwnością było oczekiwać, że problem rozliczalności władz lokalnych wobec mieszkańców da się rozwiązać w tak prosty sposób.

Trudno zarzucać władzom lokalnym, radnym, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, ale też mieszkańcom, że nie sięgnęli z wystarczającym entuzjazmem po to nowe narzędzie. Wszak stało się ono kolejnym wcieleniem legislacyjnego paternalizmu władzy centralnej wobec wspólnot lokalnych. Specyfiką polskiego ustawodawcy, na tle innych państw zdecentralizowanych, jest dążenie do szczegółowego regulowania na poziomie centralnym procesów i zjawisk, które w innych państwach rozwijają się oddolnie. Tak jest z budżetem partycypacyjnym (obywatelskim), inicjatywą lokalną czy obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Ten sam kierunek myślenia reprezentuje obowiązek raportowania w formule narzuconej ustawowo. Twórcy tej regulacji nie zrozumieli bądź nie chcieli przyjąć do wiadomości, że mechanizmy zwiększające rozliczalność władzy samorządowej i partycypację obywatelską w zarządzaniu sprawami lokalnymi skuteczniej mogą kształtować się oddolnie.

W tej sytuacji naturalnie rodzi się pytanie o to, co dalej. Realizacja ustawowego obowiązku raportowania wiąże się z wysiłkiem organizacyjnym i technicznym, wymaga pracy urzędników, pociąga za sobą koszty. Jeżeli nie otrzymujemy w zamian adekwatnych korzyści dla poprawy funkcjonowania samorządu lokalnego czy jakości demokracji lokalnej, to trudno akceptować utrzymywanie w mocy regulacji z gruntu nieskutecznej.

Bazując na doświadczeniach pierwszych trzech lat, rekomendujemy w związku z tym rewizję ustawowej regulacji, która pozwoliłaby zachować samą ideę raportowania, ale dała wspólnotom lokalnym

więcej samodzielności w kształtowaniu tego rozwiązania. Nasz pomysł opiera się przede wszystkim na wzmocnieniu samodzielności rad gmin w zarządzaniu tym procesem. Proponujemy zmianę regulacji ustawowej idącą w trzech kierunkach:

- **Rada decyduje o raporcie.** Punktem wyjścia jest przyznanie radom gmin samodzielnej kompetencji do decydowania o tym, czy i w jakiej formie raport ma zostać przygotowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do końca roku kalendarzowego rada powinna podjąć decyzję, czy zobliguje organ wykonawczy do sporządzenia raportu. W przypadku podjęcia takiej decyzji radni mieliby obowiązek uchwalenia wytycznych co do treści raportu, zwłaszcza kategorii informacji czy wskaźników, które chcą poznać, lub obszarów szczególnego zainteresowania. Mogliby też określić sposób prezentacji danych, np. w ujęciu historycznym czy w porównaniu z innymi samorządami.
- **Raport całościowy lub sektorowy.** W przypadku podjęcia przez radę decyzji obligującej wójta do przygotowania raportu rada mogłaby zdecydować, czy w danym roku chce poznać sytuację we wszystkich sferach zadań gminy, czy tylko w wybranych obszarach (lub obszarze), które w danym momencie budzą największe zainteresowanie.
- **Obligatoryjne wysłuchanie publiczne.** W celu zapewnienia udziału mieszkańców w procesie dyskusji nad raportem proponujemy ustawowe zapewnienie, że obligatoryjnym elementem prac rady nad raportem stanie się wysłuchanie publiczne, w którym będzie mógł wziąć udział każdy mieszkaniec bez konieczności legitymowania się podpisami poparcia.

W tym modelu należy rozważyć też eliminację głosowania w sprawie wotum zaufania jako zbędnego przejawu upolitycznienia procesu. Alternatywnie można tę kwestię pozostawić do decyzji samej rady, przy czym jednocześnie wyraźnie trzeba wymagać szczegółowego uzasadnienia uchwały odmawiającej udzielenia wotum zaufania.

Proponowany model zwiększa elastyczność całego procesu i eliminuje sytuacje, kiedy cała procedura raportowania odbywa się, mimo że żaden z istotnych aktorów władzy lokalnej nie wykazuje wobec niej rzeczywistego zainteresowania. Wzmacnia także gwarancje obywatelskiej partycypacji w całym procesie. Do czasu przyjęcia takich zmian zachowują ważność nasze postulaty i rekomendacje pod adresem samorządów dotyczące treści raportów oraz sposobu debatowania nad nimi. Przedstawiamy je w poniższym zestawieniu.

Jak lepiej raportować o stanie gminy. Podsumowanie kluczowych wskazówek

<p>PRZYGOTOWANIE RAPORTU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wójt zaprasza mieszkańców do zgłaszania pomysłów i wskazówek dotyczących zawartości raportu; • Raport opracowywany jest przez sam urząd z udziałem partnerów społecznych (np. rady seniorów, rady pożytku publicznego) – nie powinien być kontraktowany na zewnątrz; • Aktywna rada – radni korzystają z kompetencji do określenia wymogów dotyczących treści raportu, choć nie narzucają jego szczegółowej struktury.
------------------------------	--

TREŚĆ I FORMA RAPORTU	<ul style="list-style-type: none"> • Zwięzły, z wyraźnie zaznaczonymi głównymi wątkami; • Bogaty w treści i dane, ale zawsze zaopatrzone w omówienie i wnioski z nich płynące, ze szczególnym podkreśleniem kluczowych wskaźników jakości życia w gminie; • Wykorzystuje porównania z innymi samorządami, a także prezentuje dynamikę wskaźników na przestrzeni lat; • Operuje językiem zrozumiałym dla niefachowego czytelnika i unika biurokratyczno-sprawozdawczego żargonu.
DEBATA W RADZIE	<ul style="list-style-type: none"> • Może być poprzedzona sektorowymi dyskusjami w komisjach rady; • Aktywny udział wszystkich radnych w dyskusji bez narzucania ograniczeń czasowych.
UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW	<ul style="list-style-type: none"> • Aktywne zachęcanie mieszkańców do udziału w debacie; • Odstąpienie od ustawowego wymogu gromadzenia podpisów poparcia przez zainteresowanych udziałem w debacie nad raportem.

Raport o stanie gminy a kryzys uchodźczy – jak rozmawiać z mieszkańcami?

Podobnie jak wcześniej pandemia, także ostatnie wydarzenia i wyzwania związane z dużą liczbą uchodźców z Ukrainy powinny być przedmiotem otwartej i rzetelnej komunikacji z radnymi oraz mieszkańcami. W natłoku informacji (i dezinformacji) każdą możliwość, w tym raport o stanie gminy, należy wykorzystać do poinformowania mieszkańców o podjętych przez władze lokalne działaniach oraz zaprosić do wspólnej dyskusji nad dalszymi krokami. Warto więc w samym raporcie zawrzeć dodatkowy rozdział opisujący zwłaszcza:

- liczbę uchodźców, którzy znaleźli się w gminie;
- działania podjęte przez gminę we współpracy z innymi podmiotami, aby zapewnić tym osobom odpowiednie wsparcie;
- problemy i dodatkowe potrzeby gminy związane z zapewnieniem uchodźcom należytych warunków;
- planowane działania mające na celu lepszą integrację osób przybyłych z Ukrainy, zwłaszcza zapewnienie dostępu do edukacji i ochrony zdrowia czy ułatwienie wejścia na rynek pracy.

Zwłaszcza ten ostatni punkt powinien stać się przedmiotem debaty na forum rady gminy, najlepiej z szerokim udziałem mieszkańców, przedstawicieli organizacji pozarządowych, lokalnych przedsiębiorców. Taka dyskusja może być oddzielona od debaty nad samym raportem. Raport wraz z zamieszczonymi w nim danymi może się jednak stać dobrym materiałem wyjściowym.

Załącznik: metodologia badania

Na potrzeby analizy wzięliśmy pod lupę 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:

	Nazwa gminy	Kryterium (według liczby ludności)	Województwo	Liczba ludności	Czy udzielono wotum zaufania?
1	Warszawa	największa 1		1 777 972	TAK
2	Kraków	największa 2		771 069	TAK
3	Krynica Morska	najmniejsza 1		1303	TAK
4	Dubicze Cerkiewne	najmniejsza 2		1524	TAK
5	Kotla	do 5000 mieszkańców	1. dolnośląskie	4430	TAK
6	Szklarska Poręba	5000–9999 mieszkańców		6611	TAK
7	Kłodzko (GW)	10 000–20 000 mieszkańców		17 208	TAK
8	Bolesławiec (GM)	20 000–40 000 mieszkańców		38 935	TAK
9	Lubin	40 000–100 000 mieszkańców		72 581	TAK
10	Wałbrzych	100 000+ mieszkańców		112 594	TAK
11	Zbójna	do 5000 mieszkańców	2. podlaskie	4181	TAK
12	Zambrów (GW)	5000–9999 mieszkańców		8909	TAK
13	Juchnowiec Kościelny	10 000–20 000 mieszkańców		16 337	TAK
14	Augustów (GM)	20 000–40 000 mieszkańców		30 242	TAK

15	Suwałki (MNP)	40 000–100 000 mieszkańców		69 827	TAK
16	Białystok	100 000+ mieszkańców		297 459	TAK
17	Parchowo	do 5000 mieszkańców	3. pomorskie	3765	TAK
18	Gardeja	5000–9999 mieszkańców		8450	TAK
19	Tczew (GW)	10 000–20 000 mieszkańców		14 628	TAK
20	Sopot	20 000–40 000 mieszkańców		36 046	TAK
21	Słupsk	40 000–100 000 mieszkańców		91 007	TAK
22	Gdańsk	100 000+ mieszkańców		466 631	TAK
23	Podkowa Leśna	do 5000 mieszkańców	4. mazowieckie	3854	TAK
24	Żabia Wola	5000–9999 mieszkańców		8713	TAK
25	Garwolin (GM)	10 000–20 000 mieszkańców		17 494	TAK
26	Nowy Dwór Mazowiecki	20 000–40 000 mieszkańców		28 647	TAK
27	Pruszków	40 000–100 000 mieszkańców		61 784	NIE
28	Radom	100 000+ mieszkańców		213 029	NIE
29	Nowe Warpno	do 5000 mieszkańców	5. zachodniopomorskie	1648	TAK
30	Międzyzdroje	5000–9999 mieszkańców		6504	TAK
31	Złocieniec	10 000–20 000 mieszkańców		16 515	TAK

32	Białogard (GM)	20 000–40 000 mieszkańców		24 339	TAK
33	Kołobrzeg	40 000–100 000 mieszkańców		46 367	TAK
34	Szczecin	100 000+ mieszkańców		402 465	TAK
35	Banie Mazurskie	do 5000 mieszkańców	6. warmińsko-mazurskie	3731	TAK
36	Jeziorany	5000–9999 mieszkańców		7789	TAK
37	Lidzbark Warmiński (GM)	10 000–20 000 mieszkańców		15 820	TAK
38	Giżycko (GM)	20 000–40 000 mieszkańców		29 396	TAK
39	Ełk (GM)	40 000–100 000 mieszkańców		61 928	NIE
40	Elbląg (MNP)	100 000+ mieszkańców		120 142	TAK
41	Sulmierzyce	do 5000 mieszkańców	7. wielkopolskie	2887	TAK
42	Margonin	5000–9999 mieszkańców		6468	TAK
43	Ślesin	10 000–20 000 mieszkańców		14 032	TAK
44	Nowy Tomyśl	20 000–40 000 mieszkańców		26 845	TAK
45	Ostrów Wielkopolski (GM)	40 000–100 000 mieszkańców		72 050	TAK
46	Poznań	100 000+ mieszkańców		536 438	TAK
47	Tuczepy	do 5000 mieszkańców	8. świętokrzyskie	3772	TAK
48	Pacanów	5000–9999 mieszkańców		7406	TAK

49	Włoszczowa	10 000–20 000 mieszkańców		19 480	TAK
50	Sandomierz	20 000–40 000 mieszkańców		23 644	TAK
51	Skarżysko- Kamienna	40 000–100 000 mieszkańców		45 358	TAK
52	Kielce	100 000+ mieszkańców		195 774	TAK
53	Przyrów	do 5000 mieszkańców	9. śląskie	3779	TAK
54	Ożarówce	5000–9999 mieszkańców		5793	TAK
55	Wręcycza Wielka	10 000–20 000 mieszkańców		17 752	TAK
56	Myszków	20 000–40 000 mieszkańców		31 762	NIE
57	Będzin	40 000–100 000 mieszkańców		56 804	TAK
58	Gliwice	100 000+ mieszkańców		179 806	TAK
59	Cisna	do 5000 mieszkańców	10. podkarpackie	1781	TAK
60	Radomyśl nad Sanem	5000–9999 mieszkańców		7327	TAK
61	Jasło (GW)	10 000–20 000 mieszkańców		16 357	TAK
62	Brzozów	20 000–40 000 mieszkańców		26 629	TAK
63	Mielec (GM)	40 000–100 000 mieszkańców		60 478	NIE
64	Rzeszów	100 000+ mieszkańców		193 883	TAK
65	Świerczów	do 5000 mieszkańców	11. opolskie	3351	TAK

66	Branice	5000-9999 mieszkańców		6524	TAK
67	Grodków	10 000-20 000 mieszkańców		19 242	TAK
68	Prudnik	20 000-40 000 mieszkańców		27 269	TAK
69	Kędzierzyn- Koźle	40 000-100 000 mieszkańców		61 062	TAK
70	Opole	100 000+ mieszkańców		128 137	TAK
71	Raławice	do 5000 mieszkańców	12. małopolskie	2519	TAK
72	Trzyciąż	5000-9999 mieszkańców		7048	TAK
73	Limanowa (GM)	10 000-20 000 mieszkańców		15 158	TAK
74	Zakopane	20 000-40 000 mieszkańców		27 191	TAK
75	Chrzanów	40 000-100 000 mieszkańców		47 169	TAK
76	Tarnów (MNP)	100 000+ mieszkańców		109 062	NIE
77	Kolsko	do 5000 mieszkańców	13. lubuskie	3333	TAK
78	Dobiegiew	5000-9999 mieszkańców		6597	TAK
79	Kostrzyn nad Odrą	10 000-20 000 mieszkańców		17 776	TAK
80	Świebodzin	20 000-40 000 mieszkańców		30 048	TAK
81	Nowa Sól (GM)	40 000-100 000 mieszkańców		38 843	TAK
82	Gorzów Wielkopolski	100 000+ mieszkańców		123 921	TAK

83	Wodzierady	do 5000 mieszkańców	14. łódzkie	3463	TAK
84	Uniejów	5000–9999 mieszkańców		7004	TAK
85	Brzeziny (GM)	10 000–20 000 mieszkańców		12 547	NIE
86	Łask	20 000–40 000 mieszkańców		27 747	TAK
87	Bełchatów (GM)	40 000–100 000 mieszkańców		57 432	TAK
88	Łódź	100 000+ mieszkańców		685 285	TAK
89	Uścimów	do 5000 mieszkańców	15. lubelskie	3194	TAK
90	Janów Podlaski	5000–9999 mieszkańców		5344	TAK
91	Hrubieszów (GM)	10 000–20 000 mieszkańców		17 735	TAK
92	Biłgoraj (GM)	20 000–40 000 mieszkańców		26 391	NIE
93	Zamość (MNP)	40 000–100 000 mieszkańców		63 813	TAK
94	Lublin	100 000+ mieszkańców		339 682	TAK
95	Świecie nad Osą	do 5000 mieszkańców	16. kujawsko- pomorskie	4212	TAK
96	Lubień Kujawski	5000–9999 mieszkańców		7390	TAK
97	Wąbrzeźno	10 000–20 000 mieszkańców		13 605	TAK
98	Mogilno	20 000–40 000 mieszkańców		24 625	TAK
99	Inowrocław (GM)	40 000–100 000 mieszkańców		73 114	TAK

100	Toruń	100 000+ mieszkańców		202 074	TAK
-----	-------	-------------------------	--	---------	-----

* GW – gmina wiejska, GM – gmina miejska, MNP – miasto na prawach powiatu

Następnie badanie podzielono na trzy części:

- analizę dostępności raportów w internecie oraz uchwał w sprawie szczegółowych wymogów wobec raportów – w tym względnie dane źródłowe były wyszukiwane w internecie,
- analiza jakościowa treści raportów – przy użyciu programu do jakościowej analizy danych, raporty zostały pobrane ze stron internetowych gmin, w tym z Biuletynów Informacji Publicznej,
- analiza debaty nad raportem – w oparciu o dostępne w internecie protokoły obrad sesji rady gminy, a uzupełniająco oraz w przypadku ich braku – nagrania obrad, które od kadencji władz samorządowych 2018–2023 obligatoryjnie powinny być udostępniane w internecie.

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.

Autorzy:

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. Jako ekspert OECD do spraw reform administracji publicznej od 2014 roku 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). Członek grupy badawczej Study Space zajmującej się problemami zarządzania miejskiego. Wykładał gościnnie na uczelniach w Austrii, Portugalii, Szwecji. Jest autorem około 250 publikacji naukowych z zakresu zarządzania publicznego, prawa administracyjnego i praw człowieka.

Bartosz Wilk – dr, radca prawny, kierownik realizowanego w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego projektu naukowego *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych*, w ramach którego przygotował i obronił z wyróżnieniem rozprawę doktorską poświęconą praktyce funkcjonowania tego narzędzia prawnego. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych i popularnonaukowych poświęconych funkcjonowaniu administracji publicznej, dostępowi do informacji publicznej, prawu samorządowemu oraz partycypacji społecznej. Finalista IX edycji konkursu Rising Stars „Prawnicy – liderzy jutra” w 2020 roku.

Publikacja powstała w ramach Pracowni Samorządowej – projektu Fundacji Batorego współfinansowanego przez Open Society Foundations.

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)



Korekta i redakcja: Joanna Liczner
Data publikacji: 1.02.2022, online
ISBN 978-83-66544-31-4