

**Opinia prawna**  
**w sprawie udziału mieszkańców w rozstrzyganiu spraw gminy**

**BRP. 074. 6. 2017**

**I. Przedmiot opinii.**

Niniejsza opinia wydana została na wniosek Pana Kazimierza Koprowskiego Przewodniczącego Rady Miejskiej w Tarnowie a dotyczy skargi złożonej przez radnego Rady Miejskiej w Tarnowie Pana Marka Ciesielczyka związanej z nieudzieleniem głosu mieszkańcom Tarnowa na sesji w dniu 12 stycznia 2017 r. W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił – w trybie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 z późn. zm.) o udzielenie pisemnych wyjaśnień.

Z treści przytoczonego pisma Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że sprawa dotyczy sytuacji, która miała miejsce na sesji w dniu 12 stycznia 2017 r. kiedy przedstawiciel mieszkańców chciał zabrać głos, przedstawiając negatywną ocenę pracy Rady Miejskiej w Tarnowie i wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum dotyczącego odwołania tejże Rady. Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie odmówił temu przedstawicielowi udzielenia głosu. W związku z tym, radny Marek Ciesielczyk zapowiedział, że przedstawi to stanowisko w punkcie „wolne wnioski”. Nie doszło do tego, bo Rada Miejska w Tarnowie przegłosowała zmianę porządku obrad, ograniczając go o ten właśnie punkt.

**II. Stan prawny sprawy.**

Analiza stanu prawnego pozwala stwierdzić, że ustroj gminy<sup>1</sup> jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego regulowany jest przez:

- 1) Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, zwaną dalej „Konstytucją”,
- 2) ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.).

W zakresie jawności działalności jednostek samorządu terytorialnego powyższy wykaz aktów prawnych należy uzupełnić o ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764).

Z art. 169 ust. 4 Konstytucji wynika, że ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. W przypadku gminy, regulacja ta ma swe rozwinięcie w art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym o ustroju gminy stanowi jej statut. W poszczególnych regulacjach ustawy o samorządzie gminnym można znaleźć inne zagadnienia, które podlegają unormowaniu w statucie gminy, w tym dla potrzeb niniejszej sprawy istotne znaczenie ma art. 22 ust. 1 tej ustawy, w myśl którego organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

W przypadku Gminy Miasta Tarnowa, ostatni Statut przyjęty został uchwałą Nr VII/72/2003 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Tarnowa (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2016 r. poz. 2925).

Podsumowując powyższe regulacje należy stwierdzić, że w przypadku jednostek samorządowych ustawodawca określił ramy ustroju i zasad funkcjonowania samorządu, przy

---

<sup>1</sup> Z uwagi na to, że sprawa dotyczy Gminy Miasta Tarnowa w niniejszej opinii rozważania prawne zostały ograniczone do omówienia rozwiązań przyjętych dla tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

równoczesnym wyposażeniu organów stanowiących w prawo do przyjęcia własnych rozwiązań dotyczących tych kwestii w granicach wynikających z prawa powszechnie obowiązującego.

### III. Ocena prawna.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 33 ust. 1 Statutu Gminy Miasta Tarnowa, Rada Miejska w Tarnowie, zwana dalej „Radą” obraduje na sesjach. Oznacza to, że Rada może podejmować ważne prawnie rozstrzygnięcia należące do jej właściwości jedynie na sesji, rozumianej jako wspólne posiedzenie radnych w miejscu i czasie określonym przez przewodniczącego rady<sup>2</sup>, przy zachowaniu określonego kworum<sup>3</sup>, a więc tej niezbędnej liczby radnych, której wymaga ustawa.<sup>4</sup>

W myśl art. 11b ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. W Gminie Miasta Tarnowa powyższe regulacje zostały uwzględnione w Statucie. Zgodnie bowiem z § 33 ust. 2 Statutu Gminy Miasta Tarnowa sesje Rady są jawne. Jawność obrad oznacza obowiązek ogłaszania informacji o zwołaniu sesji w sposób publiczny i prawo mieszkańców miasta oraz dziennikarzy do obecności na sali obrad w miejscach do tego wyznaczonych.

Jeżeli chodzi o aktywny udział w sesjach rady gminy, rozumiany jako prawo do zabierania głosu, składania inicjatywy uchwałodawczej, składania wniosków formalnych lub poprawek do projektów uchwał to ustawodawstwo powszechne, w tym ustawa o samorządzie gminnym w zasadzie nie zawiera żadnych regulacji w tym względzie. Oznacza to, że regulacje z tym związane winny znaleźć się w zapisach statutowych jako element organizacji wewnętrznej i trybu pracy rady.<sup>5</sup>

W § 37 Statutu Gminy Miasta Tarnowa stwierdza się, że przewodniczący Rady udziela głosu w sprawach objętych porządkiem obrad w pierwszej kolejności przedstawicielom klubów radnych, a następnie według kolejności zgłoszeń. Czas przeznaczony dla poszczególnych radnych na zapytania, oświadczenia i wnioski nie może przekraczać 5 minut. Do czasu wystąpienia radnego nie wlicza się ponownie zabranego głosu w celu sprecyzowania lub uzupełnienia albo sprostowania swojej wypowiedzi. Z poszczególnych zapisów statutowych wynika, że radni jako jedyni mogą zgłaszać wnioski formalne i poprawki do projektów uchwał.

W Statucie Gminy Miasta Tarnowa określone zostały również uprawnienia organów jednostek pomocniczych co do czynnego udziału w sesjach Rady. W myśl § 63 ust. 4 Statutu Gminy Miasta Tarnowa w kompetencje te został wyposażony przewodniczący zarządu osiedla, który jest uprawniony do wnioskowania do Rady o uwzględnienie w planie pracy Rady zagadnień dotyczących osiedla, ma prawo do zabierania głosu w dyskusji na

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. O wyłącznej kompetencji przewodniczącego do zwołania sesji decyduje art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>3</sup> Zasada wyrażona w art. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>4</sup> „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz” praca zbiorowa pod redakcją Bogdana Dolnickiego, WK 2016, Lex.

<sup>5</sup> art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

równoczesnym wyposażeniu organów stanowiących w prawo do przyjęcia własnych rozwiązań dotyczących tych kwestii w granicach wynikających z prawa powszechnie obowiązującego.

### III. Ocena prawna.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 33 ust. 1 Statutu Gminy Miasta Tarnowa, Rada Miejska w Tarnowie, zwana dalej „Radą” obraduje na sesjach. Oznacza to, że Rada może podejmować ważne prawnie rozstrzygnięcia należące do jej właściwości jedynie na sesji, rozumianej jako wspólne posiedzenie radnych w miejscu i czasie określonym przez przewodniczącego rady<sup>2</sup>, przy zachowaniu określonego kworum<sup>3</sup>, a więc tej niezbędnej liczby radnych, której wymaga ustawa.<sup>4</sup>

W myśl art. 11b ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. W Gminie Miasta Tarnowa powyższe regulacje zostały uwzględnione w Statucie. Zgodnie bowiem z § 33 ust. 2 Statutu Gminy Miasta Tarnowa sesje Rady są jawne. Jawność obrad oznacza obowiązek ogłaszania informacji o zwołaniu sesji w sposób publiczny i prawo mieszkańców miasta oraz dziennikarzy do obecności na sali obrad w miejscach do tego wyznaczonych.

Jeżeli chodzi o aktywny udział w sesjach rady gminy, rozumiany jako prawo do zabierania głosu, składania inicjatywy uchwałodawczej, składania wniosków formalnych lub poprawek do projektów uchwał to ustawodawstwo powszechne, w tym ustawa o samorządzie gminnym w zasadzie nie zawiera żadnych regulacji w tym względzie. Oznacza to, że regulacje z tym związane winny znaleźć się w zapisach statutowych jako element organizacji wewnętrznej i trybu pracy rady.<sup>5</sup>

W § 37 Statutu Gminy Miasta Tarnowa stwierdza się, że przewodniczący Rady udziela głosu w sprawach objętych porządkiem obrad w pierwszej kolejności przedstawicielom klubów radnych, a następnie według kolejności zgłoszeń. Czas przeznaczony dla poszczególnych radnych na zapytania, oświadczenia i wnioski nie może przekraczać 5 minut. Do czasu wystąpienia radnego nie wlicza się ponownie zabranego głosu w celu sprecyzowania lub uzupełnienia albo sprostowania swojej wypowiedzi. Z poszczególnych zapisów statutowych wynika, że radni jako jedyni mogą zgłaszać wnioski formalne i poprawki do projektów uchwał.

W Statucie Gminy Miasta Tarnowa określone zostały również uprawnienia organów jednostek pomocniczych co do czynnego udziału w sesjach Rady. W myśl § 63 ust. 4 Statutu Gminy Miasta Tarnowa w kompetencje te został wyposażony przewodniczący zarządu osiedla, który jest uprawniony do wnioskowania do Rady o uwzględnienie w planie pracy Rady zagadnień dotyczących osiedla, ma prawo do zabierania głosu w dyskusji na

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. O wyłącznej kompetencji przewodniczącego do zwołania sesji decyduje art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>3</sup> Zasada wyrażona w art. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>4</sup> „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz” praca zbiorowa pod redakcją Bogdana Dolnickiego, WK 2016, Lex.

<sup>5</sup> art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

posiedzeniach komisji Rady oraz na sesji Rady, a także zadawania pytań i zgłaszania interpelacji na zasadach jak radny, w ramach punktu porządku obrad sesji, o którym mowa w § 35 ust. 1 pkt 8 Statutu.

Jest rzeczą oczywistą, że w sesjach uczestniczy Prezydent Miasta Tarnowa jako organ wykonawczy gminy i wyznaczone przez niego osoby. Spośród wielu zadań jakie realizuje organ wykonawczy gminy wymienić należy te związane ze wzajemnymi relacjami pomiędzy organami jednostki, w tym obowiązek wykonywania uchwał rady gminy, prawo do opracowywania projektów uchwał<sup>6</sup>, w tym w niektórych przypadkach wyłączna inicjatywa w tym zakresie.<sup>7</sup> Prezydent Miasta Tarnowa ma również uprawnienia o charakterze ustawowym i statutowym związane z kształtowaniem porządku obrad.<sup>8</sup>

Szczególne uprawnienia dotyczące udziału w sesjach organów stanowiących samorządu zawiera ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2016 r. poz. 1510 z późn. zm.). Zgodnie art. 22 tej ustawy 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. Senator ma prawo uczestniczyć w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin, właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany. Uczestnicząc w sesjach poseł i senator może zgłaszać swoje uwagi i wnioski. Warunki do realizacji praw posła i senatora, o których mowa powyżej zapewniają przewodniczący sejmików województw oraz przewodniczący rad powiatów i rad gmin.

Co do innych podmiotów – w aktualnym stanie prawnym powszechnie obowiązującym – nie stwierdza się innych szczególnych regulacji, poza tymi związanymi z obowiązkiem przedłożenia radzie gminy stosownych informacji i sprawozdań z działalności lub określonego stanu rzeczy. Dotyczy to w szczególności informacji dotyczących stanu ochrony środowiska lub bezpieczeństwa publicznego. Jako przykład można wskazać art. 10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782 z późn. zm.), zgodnie z którym komendanci Policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatu i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie. Jest rzeczą oczywistą, że osoby składające powyższe informacje i sprawozdania uczestniczą w sesjach rady gmin i zabierają głos w trakcie dyskusji nad tymi dokumentami.

W przypadku Gminy Miasta Tarnowa na uwagę zasługują regulacje statutowe dotyczące inicjatywy uchwałodawczej. Są to tylko przepisy gminne, gdyż w prawie powszechnie obowiązującym nie występują żadne regulacje w tej materii, poza wskazanymi powyżej uprawnieniami organu wykonawczego. Zgodnie z § 30 Statutu Gminy Miasta Tarnowa z inicjatywą podjęcia uchwały Rady mogą wystąpić Prezydent, Przewodniczący Rady, komisja Rady, klub radnych, grupa co najmniej 5 radnych lub grupa co najmniej 250 mieszkańców Miasta, posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady.

Reasumując tą część opinii należy stwierdzić, że powyższe omówienie określa grupę podmiotów, organów lub instytucji, które mają prawo jak i obowiązek aktywnie uczestniczyć w sesjach rady gmin z tym, że zakres tej aktywności jest różny w zależności od danego aktu prawnego regulującego tą materię. Wśród tych podmiotów nie wymienia się mieszkańców danej gminy jako podmiotu uprawnionego do pełnego udziału w sesji. Takich regulacji nie

<sup>6</sup> art. 30 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>7</sup> np. art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

<sup>8</sup> art. 20 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i § 35 ust. 3 Statutu Gminy Miasta Tarnowa.



zawiera też – poza prawem do inicjatywy uchwałodawczej – Statut Gminy Miasta Tarnowa, przy czym z uwagi na obowiązujący stan prawny nie może z tego powodu czynić zarzutu.

Brak możliwości zabrania głosu na sesjach Rady nie stanowi o braku wpływu mieszkańców na wykonywanie władzy przez organy samorządu.

Zgodnie z art. 11 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy.

Pomijając wątek wyborów należy stwierdzić, że najwyższą formą podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców gminy jest referendum lokalne. Zgodnie z art. 170 Konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Aktualnie jest to ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400), przy czym niektóre kwestie są określone również w ustawie o samorządzie gminnym, np. w art. 4c<sup>9</sup> lub art. 28a-c. Zgodnie z art. 2 ustawy o referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, a także odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czy samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

W kwestii skutków referendum, więc efektów sprawowania władzy przez mieszkańców w tej formie najistotniejsze jest brzmienie art. 65 ustawy o referendum lokalnym, w myśl którego jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji, z wyjątkiem spraw dotyczących odwołania organów gminy. W tym wypadku skutki występują z mocy prawa, a określone są w art. 67 ustawy o referendum lokalnym i art. 28d ustawy o samorządzie gminnym. Ogłoszenie wyników referendum rozstrzygających o odwołaniu organów gminy przed upływem kadencji, oznacza zakończenie działalności tych organów.

Niewiążącą formą udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy są konsultacje, o których mowa w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do tej regulacji w wypadkach przewidzianych ustawą<sup>10</sup> oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy<sup>11</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, że w obrocie prawnym występuje szereg przepisów szczególnych regulujących podobne formy udziału społeczeństwa w rozstrzygnięciu spraw np. z zakresu rewitalizacji, ochrony krajobrazu, planowania i zagospodarowania przestrzennego czy ochrony środowiska.

<sup>9</sup> art. 4c ust. 1. „W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców.”.

<sup>10</sup> np. art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - „Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.”.

<sup>11</sup> uchwała Nr XLVI/858/2001 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Tarnowa (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2002 r. Nr 13, poz. 280 z późn. zm.).

Pośrednią formą sprawowania władzy przez mieszkańców jest działanie za pośrednictwem swych przedstawicieli. W przypadku gminy są to dwa organy wybierane w wyborach bezpośrednich: organ stanowiący – rada gminy i organ wykonawczy – wójt (burmistrz lub prezydent miasta).

Ograniczając w tym miejscu rozważania do organu stanowiącego należy powołać treść art. 23 ustawy o samorządzie gminnym, regulującego status prawny radnego. Zgodnie z tym przepisem radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy, ma utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia. Ten przepis zawiera także zasadę, iż radny nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

W ocenie opiniującego w treści tego zapisu jawi się najistotniejszy argument za tym, że sesje rady gminy, które służą przede wszystkim działalności prawotwórczej (w tym tworzenia aktów prawa miejscowego jako konstytucyjnego źródła prawa) nie są miejscem aktywnego udziału mieszkańców. W ich imieniu w sesjach rady gminy uczestniczą radni, których czynny udział jest najszerzy.

Jak powyżej wskazano radny ma obowiązek utrzymywać stałą więź z mieszkańcami. W Gminie Miasta Tarnowa jest to realizowane przede wszystkim poprzez organizację dyżurów radnych. O takiej możliwości mieszkańcy są informowani poprzez umieszczenie stosownych informacji w siedzibie Rady i na stronie internetowej Gminy Miasta Tarnowa.

Z tym zagadnieniem wiąże się kwestia inicjatywy uchwałodawczej. Jak powyżej wskazano w § 30 pkt 6 Statutu Gminy Miasta Tarnowa mieszkańcy zostali wyposażeni w prawo do złożenia projektu uchwały pod obrady Rady. Szczegółowa procedura zawarta została w § 30a- 30h Statutu Gminy Miasta Tarnowa. Takie działanie stanowi gwarancję zapewnienia czynnego udziału mieszkańców miasta w sprawowaniu władzy, gdyż daje możliwość doprowadzenia do procedowania na sesji projektu uchwały w sprawie, którą określona grupa mieszkańców uważa za słuszną, bez potrzeby korzystania w takim wypadku z pośrednictwa radnych na etapie projektowania danego rozstrzygnięcia. Ponownie należy zwrócić uwagę na fakt, że tworzenie prawa jest najważniejszą kompetencją rady gminy.

W tym względzie należy wskazać na inne regulacje prawne dotyczące aktywnego uczestnictwa mieszkańców w tworzeniu prawa lokalnego. Dotyczy to obowiązków organów gminy w zakresie konsultowania projektów aktów prawnych z innymi podmiotami, wynikających w szczególności z ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.)<sup>12</sup> oraz z ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1881)<sup>13</sup>. Oznacza, to że

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jedną z form współpracy z organizacjami pozarządowymi jest obowiązek konsultowania z nimi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Zgodnie z art. 5 ust. 5 tej ustawy odbywa się to na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku Gminy Miasta Tarnowa jest to uchwała Nr LII/668/2010 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych do odpowiednich władz statutowych związku. Organizacja związkowa reprezentatywna ma prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego (art. 20 ustawy o związkach zawodowych).

mieszkańcy uczestniczą w procesie stanowienia prawa także za pośrednictwem organizacji społecznych lub zawodowych, do których należą które zainteresują danym aspektem sprawy podlegającym uregulowaniu przez organy gminy.

Kolejnym poziomem udziału mieszkańców w działalności organów gminy jest prawo do informacji, będące wynikiem jawności działania organów gminy. Jak powyżej wskazano ma to swe oparcie w art. 61 Konstytucji, ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o dostępie do informacji publicznej, a w przypadku Gminy Miasta Tarnowa - w stosownych regulacjach statutowych.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Potwierdzenie tej regulacji zawiera art. 11 b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów z posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Szczegółowe rozwinięcie dotyczące realizacji tego prawa zawarte jest w ustawie o dostępie do informacji publicznej, w tym w szczególności w art. 18. Zgodnie z jego brzmieniem posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Organy te są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa, o którym mowa powyżej. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń tych organów.

W Gminie Miasta Tarnowa wszystkie wskazane powyżej obowiązki w zakresie realizacji prawa mieszkańców do informacji są realizowane. W Statucie określone zostały zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). O terminie, miejscu i porządku obrad danej sesji mieszkańcy są informowani w sposób publiczny poprzez stronę internetową. Każda sesja Rady jest bezpośrednio transmitowana na stronie internetowej Miasta. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa Statut Gminy Miasta Tarnowa. Każdy zainteresowany ma wstęp na salę, gdzie odbywają się sesje Rady. Ze względu na ograniczone możliwości lokalowe (wielkość sali) w sąsiadujących z nią pomieszczeniach znajdują się telewizory, za pośrednictwem których transmitowane są obrady. Wszystkie protokoły z sesji są umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej. Szeroka informacja dotyczy również posiedzeń komisji Rady.

Kolejnymi instrumentami służącymi mieszkańcom do realizacji ich czynnego udziału w rozstrzyganiu spraw gminy są skargi, wnioski i petycje, o których mowa w art. 63 Konstytucji, Kodeksie postępowania administracyjnego i ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195 z późn. zm.). Powyższe instrumenty mają różne przeznaczenie. Skargi są środkami służącymi Radzie do sprawowania funkcji kontrolnej. Natomiast petycje są związane z realizacją funkcji stanowienia prawa, gdyż wskazują na konieczność dokonania analizy pod kątem zmian w prawie lokalnym.



#### IV. Wnioski końcowe.

Reasumując powyższe należy stwierdzić, że Gmina Miasta Tarnowa w pełni respektuje i stwarza warunki zapewniające mieszkańcom czynny udział w rozstrzygnięciu spraw gminy. Przestrzegana jest też zasada jawności działalności organów Gminy.

Jak powyżej wykazano, ponieważ żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego i lokalnego nie przewiduje tej formy aktywności mieszkańców jaką jest zabieranie głosu na sesji Rady nie ma podstaw do kwestionowania decyzji Przewodniczącego Rady Miejskiej w Tarnowie, który odmówił udzielenia głosu mieszkańcowi obecnemu na sesji Rady w dniu 12 stycznia 2017 r.

Jeżeli chodzi o ocenę formalną ograniczenia porządku obrad sesji Rady, które miało miejsce w dniu 12 stycznia 2017 r. to na podstawie protokołu z tej sesji należy stwierdzić, że w sprawie został złożony stosowny wniosek. Wniosek ten dotyczył pkt 11 (Sprawozdanie z działalności Prezydenta w okresie międzysesyjnym), pkt 12 (Zapytania, wolne wnioski i oświadczenia radnych) i pkt 13 (Odpowiedzi na zapytania i wnioski). Każde żądanie tego wniosku zostało poddane procedurze głosowania. We wszystkich tych głosowaniach Rada wypowiedziała się za ograniczeniem porządku obrad (we wszystkich głosowaniach 15 radnych było „za”, co powoduje, że wnioski poparte zostały bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady – ustawowy skład Rady wynosi 25 radnych).

W związku z tym, należy stwierdzić, że ograniczenie porządku obrad sesji rady gminy jest jedną z postaci zmiany porządku obrad, do ustalenia którego właściwy jest przewodniczący rady gminy. W myśl art. 20 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Kwestie dotyczące porządku obrad zawiera również Statutu Gminy Miasta Tarnowa. Wymienić należy § 35 Statutu, w którym uregulowana została kolejność według jakiej należy budować porządek obrad sesji zwyczajnej, osoby uprawnione do wnioskowania o zmianę porządku obrad oraz określenie rodzaju zmian jakie mogą być dokonywane w trakcie sesji (dotyczy to zmiany kolejności realizowanych punktów oraz ograniczenia porządku obrad).

Mając powyższe unormowania na względzie należy stwierdzić, że Rada miało prawo ograniczyć porządek obrad sesji Rady w dniu 12 stycznia 2017 r. i dokonała tego w drodze głosowania wymaganą ustawowo większością głosów.

Ze względu na to, że w przedmiotowej sprawie celem zabrania głosu przez mieszkańca było przedstawienie wniosku w sprawie referendum o odwołanie Rady Miejskiej w Tarnowie - dla porządku - należy zauważyć, że ustawa o referendum lokalnym nie przewiduje takiego elementu w ramach procedury referendalnej, więcej w przypadku referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego w zasadzie wszystkie czynności wykonuje komisarz wyborczy, a organy gminy i ich członkowie objęci są zakazem aktywnego uczestnictwa w kampanii referendalnej prowadzonej na koszt jednostki samorządu terytorialnego (art. 28 ustawy o referendum lokalnym).

Tarnów, dnia 21 marca 2017 r.

Otrzymują:

- 1) Pan Kazimierz Koprowski - Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie,
- 2) a/a.

RADCA PRAWNY  
  
Beata Baran  
KR-828

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

Tarnów  
dnia 30. 04. 2019

Podpis .....

7  
RADCA PRAWNY  
  
Beata Baran  
KR-828