SPRAWDZAMY JAK JEST

Jaka obradują rady gmin?

Raport z monitoringu „Zdalnie czy realnie?” dotyczącego posiedzeń rad gmin w czasie pandemii.

Wprowadzenie

Przez dwa lata trwania pandemii Covid -19 musieliśmy oswoić się nie tylko ze zdalną pracą i zdalnym nauczaniem - zdalnie obradowały także organy władzy publicznej, co miało niebagatelny wpływ na możliwość realizacji przez nas konstytucyjnego prawa do informacji. Bo jak realizować prawo do wstępu na sesje rady gminy czy posiedzeń komisji, skoro radni spotykają się online i nie przewidzieli możliwości udziału publiczności? Albo, co gorsza, głosują korespondencyjnie? Tego procesu tym bardziej nie da się obserwować.

Duża część rad gmin przeszła na zdalny tryb pracy, nim pojawiły się przepisy na to pozwalające. Dopiero 31 marca 2020 roku do tzw. ustawy w sprawie koronawirusa dodano art. 15zzx, który miał stanowić podstawę prawną do organizowania sesji online albo w trybie korespondencyjnym.

Wciąż jednak pozostała wątpliwość, czy specustawa rozwiązuje wszystkie problemy, czy nie jest konieczna zmiana statutu gminy i co z udziałem publiczności?

Gminy różnie radziły sobie z kwestią organizacji pracy rady w nowej rzeczywistości. Często przyjmowano doraźne, prowizoryczne rozwiązania (głosowanie nad uchwałą sms-ami czy

wrzucanie głosów do urny podjeżdżającej pod dom radnego), wychodząc z założenia, że jest to stan przejściowy i niebawem wszystko wróci do normy. Szybko jednak okazało się, że czekają nas miesiące zamknięcia i pracy w tych niecodziennych warunkach.

Chcąc zbadać, jak wygląda praca rad gminy w czasie pandemii i czy konstytucyjne prawo do udziału mieszkańców w sesjach nie jest zagrożone, wiosną 2022 roku zapytaliśmy 350 gmin o organizację zdalnych posiedzeń rady. Odpowiedziało 269 podmiotów, co nie stanowi reprezentatywnej grupy, ale daje pewien obraz rzeczywistości. Z przedstawicielami niektórych gmin biorących udział w badaniu przeprowadziliśmy również wywiady.

Z zebranych przez nas danych wyłania się bardzo niejednolity obraz – część gmin świetnie poradziła sobie w nowej rzeczywistości, włączając mieszkańców w zdalne sesje. Jednak w wielu przypadkach mieszkańcy mogli być jedynie milczącą publicznością. W naszej opinii jednym z powodów takiej sytuacji były nieprecyzyjne przepisy, które pozostawiały pole do szerokiej interpretacji. Dlatego w naszych rekomendacjach przedstawionych w raporcie zalecaliśmy m.in. uregulowanie kwestii dopuszczalnych form sesji z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, wyznaczenie standardu jakości transmisji takich sesji czy wprowadzenie enumeratywnego katalogu przypadków, w których dopuszczalne jest zarządzenie przez przewodniczącego sesji zdalnych. Raport z badań dostępny jest na naszej stronie.

Koniec pandemii końcem zdalnych sesji?

1 lipca 2023 roku przestał obowiązywać stan zagrożenia epidemicznego, zniknął zatem powód, dla którego radni musieli spotykać się online. Choć wiele gmin już wcześniej wróciło do normalnego trybu obradowania, otrzymywaliśmy sygnały, że niektóre rady wciąż pozostają w zdalnym trybie pracy, co ma negatywny wpływ na ich dostępność dla obywateli. Czy to działanie zgodne z prawem?

Skoro w obecnym stanie prawnym przepis art. 15zzx ust. 1 ustawy antycovidowej nie obowiązuje, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, należy uznać, że zwoływanie sesji rad gminy w trybie zdalnym, poza stanem epidemii i zagrożenia epidemicznego, jest niezgodna z prawem.

Nasze stanowisko w tej sprawie rozesłaliśmy do wszystkich gmin w Polsce.

Nim jednak ogłoszono koniec pandemii, w lutym 2023 roku postanowiliśmy ponownie zapytać część gmin w Polsce, jak wygląda u nich kwestia organizacji sesji. Był to czas, w którym większość publicznych instytucji wróciła do stacjonarnego trybu pracy, chcieliśmy sprawdzić, jak to wygląda w przypadku rad gmin.

SPRAWDZAMY JAK JEST

O co pytaliśmy

W ramach monitoringu wysłaliśmy wnioski do 437 gmin, w tym do:

- 34 gmin miejskich
- 221 gmin wiejskich
- 98 gmin miejsko-wiejskich
- 66 miast na prawach powiatu
- 18 dzielnic Warszawy

Wniosek o informację publiczną zawierał następujące pytania:

1. Czy w latach 2020-2022 Rada Gminy prowadziła obrady z wykorzystaniem środków do porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania)?

1a. Ile zdalnych (w tym takich, w których co najmniej część radnych łączyła się zdalnie) sesji Rady Gminy odbyło się w latach 2020-2022 bez możliwości udziału publiczności? (były zamknięte dla publiczności i publiczność mogła wyłącznie obejrzeć transmisję).

2. Ile zdalnych (w tym takich, w których co najmniej część radnych łączyła się zdalnie) sesji Rady Gminy odbyło się w roku 2023 do momentu otrzymania wniosku?

3. Czy oprogramowanie używane przez Radę Gminy do prowadzenia sesji zdalnych (w tym takich, w których co najmniej część radnych łączyła się zdalnie), o ile jest używane, pozwala na udział publiczności?

3a. Jak nazywa się używane oprogramowanie?

4. Czy w latach 2020-2022 doszło do zmian statutu Rady Gminy, w związku z prowadzeniem obrad z wykorzystaniem urządzeń do porozumiewania na odległość? (o ile dotyczy)

4a. Jeśli doszło do zmiany statutu, to wnosimy o podanie linku do stosownej uchwały.

5. Jakim łączem internetowym dysponuje Rada Gminy (chodzi o łącze wykorzystywane do realizacji transmisji i sesji zdalnych - w tym takich, w których co najmniej część radnych łączyła się zdalnie)?

5a. Czy między marcem 2020 r. a dniem odpowiedzi na wniosek zmieniła się jakość łącza internetowego, którym dysponowała Rada Gminy?

SPRAWDZAMY JAK JEST

Wszystkie gminy, poza dwiema, odpowiedziały na nasz wniosek, nie zawsze ustosunkowując się do każdego pytania.

Kolejnym etapem była analiza odpowiedzi – zaangażowała się w nią społeczność na platformie Sprawdzamyjakjest.pl. Poniżej przedstawiamy wyniki tych analiz. Dane źródłowe znajdują się pod tym linkiem.

Czy w latach 2020-2022 Rada Gminy prowadziła zdalne sesje?

Na 435 gmin, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie, aż 43 % (189) zadeklarowało, że w czasie pandemii nie prowadziło zdalnych sesji. Najczęściej po to rozwiązanie sięgały miasta na prawach powiatu, najrzadziej gminy wiejskie (tab.1).

Tabela 1.

Czy w latach 2020-22 gmina prowadziła obrady z wykorzystaniem środków do porozumiewania się na odległość?				
Typ jednostki samorządu terytorialnego	**Tak**		**Nie**	
	Liczba gmin	**% gmin**	**Liczba gmin**	**% gmin**
Gmina miejska	27	79%	7	21%
Gmina miejsko-wiejska	58	59%	40	41%
Gmina wiejska	80	37%	139	63%
Miasto na prawach powiatu	64	97%	2	3%
dzielnica	17	94%	1	6%
Łącznie	246		189	

SPRAWDZAMY JAK JEST

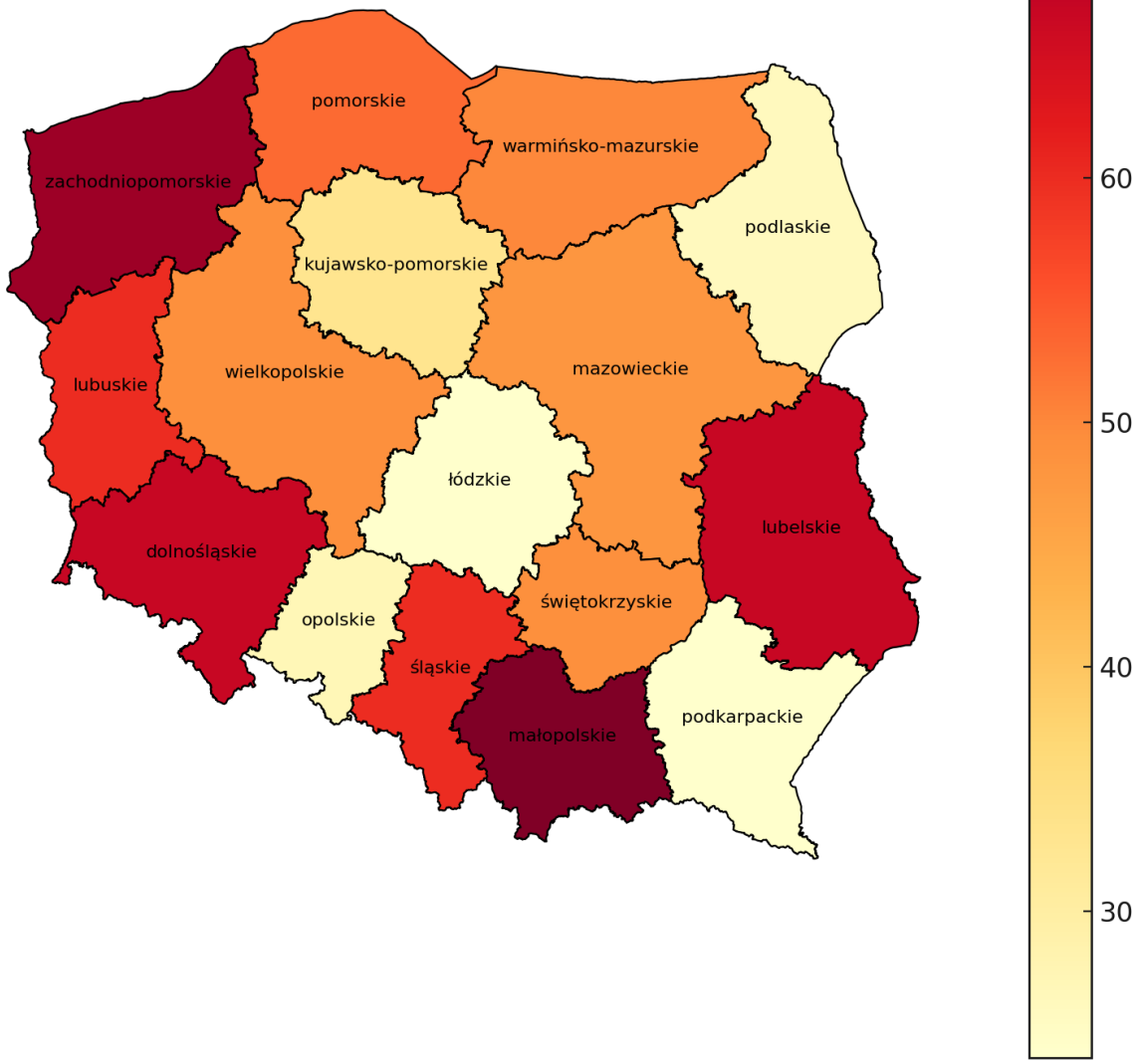
Jeśli przyjrzymy się zebranym danym w podziale na województwa – najczęściej zdalne sesje odbywały się w Małopolsce, najrzadziej w Łódzkiem i Podkarpackiem.

Tabela 2.

Nazwa Województwa	Procent gmin, które w latach 2020-22 gmina prowadziły obrady z wykorzystaniem środków do porozumiewania się na odległość
małopolskie	75
zachodniopomorskie	72
dolnośląskie	67
lubelskie	67
lubuskie	60
śląskie	60
pomorskie	53
warmińsko-mazurskie	50
wielkopolskie	49
świętokrzyskie	49
mazowieckie	48
kujawsko-pomorskie	33
opolskie	27
podlaskie	26
podkarpackie	24
łódzkie	24

SPRAWDZAMY
JAK JEST

Odsetek gmin prowadzących sesje zdalne (2020-2022)



Sieć Obywatelska Watchdog Polska, ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa
NIP: 526 284 28 72, KRS: 0000181348
e-mail: biuro@siecobywatelska.pl, tel: +48 22 844 73 55

SPRAWDZAMY JAK JEST

Ile w latach 2020-22 odbyło się zdalnych sesji Rady Gminy bez możliwości udziału publiczności?

Na to pytanie odpowiedziało 218 gmin spośród 246 deklarujących prowadzenie sesji online. Prawie 50 % gmin zapewniło, że żadna ze zdalnych sesji nie wykluczała udziału publiczności (nie mamy jednak pewności, czy respondenci nie uznawali, że transmisja online wystarczy, by uznać, że zapewniono udział publiczności). Ponad 12 % wskazało, że w latach 2020-22 odbyło się u nich między 6 a 10 sesji bez udziału publiczności, a 9% gmin zorganizowało między 1 a 5 takimi sesjami (tab. 3).

Tabela 3.

Liczba sesji w latach 2020-22 bez możliwości udziału publiczności	Liczba gmin	% gmin
0 sesji	104	48
Między 1 a 5 sesji	20	9,1
Między 6 a 10 sesji	27	12,3
Między 11 a 15 sesji	18	8,3
Między 16 a 20 sesji	16	7,3
Między 21 a 25 sesji	18	8,3
Między 26 a 30 sesji	8	3,5
Między 31 a 35 sesji	5	2,2
Między 36 a 40 sesji	1	0,5
Między 41 a 45 sesji	1	0,5
Łącznie	218	100

SPRAWDZAMY JAK JEST

Ile zdalnych sesji Rady Gminy odbyło się w roku 2023 do momentu otrzymania wniosku?

Na to pytanie odpowiedziało 401 gmin. Aż 87 % (347) z nich wskazało, że w 2023 roku (wniosek wysłaliśmy 27 lutego) nie organizowały żadnej zdalnej sesji, 6,5 % gmin przyznało, że zorganizowały w tym roku jedną taką sesję, tyle samo gmin zadeklarowało, że zorganizowały więcej niż jedno zdalne posiedzenie (tab. 4). Biorąc pod uwagę typ jednostki samorządu terytorialnego, najczęściej w tym roku zdalne sesje organizowały miasta na prawach powiatu, najrzadziej gminy wiejskie (tab. 5). Jednak porównując dane dotyczące liczby sesji zdalnych z tego roku z danymi z lat 2020-22 w poszczególnych typach gmin, widać, że najszybciej ze zdalnego trybu na tryb stacjonarny przeszły gminy miejskie (tab. 6)

Tabela 4.

Liczba zdalnych sesji w 2023 roku (do dnia otrzymania wniosku	Liczba gmin	% gmin
0 sesji	347	86,5
1 sesja	26	6,5
Więcej niż 1 sesja	26	6,5
Trudno powiedzieć	2	0,5
Łącznie	401	100

Tabela 5.

Typ jednostki samorządu terytorialnego	Liczba gmin			
	0 sesji	1 sesja	Więcej niż 1 sesja	Trudno
Gmina miejska	25	3	5	0
Gmina miejsko-wiejska	78	8	5	0
Gmina wiejska	183	7	4	1
Miasto na prawach powiatu	46	6	11	1
Dzielnica Warszawy	15	2	1	0
Łącznie	347	26	26	2

Tabela 6.

Liczba gmin prowadzących zdalne sesje w latach 2020-2022 i pierwszej połowie 2023 roku w podziale na typ gminy			
Typ jednostki samorządu terytorialnego	**Liczba gmin prowadzących sesje zdalne w latach 2020-22**	**Liczba gmin prowadzących sesje zdalne w 2023 roku**	**Zmiana w %**
Gmina miejska	27	9	-67
Gmina miejsko-	58	20	-66
Gmina wiejska	80	36	-55
Miasto na	64	20	-69
Dzielnica Warszawy	17	3	-82

Czy oprogramowanie używane przez Radę Gminy do prowadzenia sesji zdalnych pozwala na udział publiczności?

Na 246 gmin, które w latach 2020-22 obradowały zdalnie, 168 zadeklarowało, że korzysta z oprogramowania pozwalającego na udział publiczności. Najczęściej po takie oprogramowanie sięgały gminy miejskie (w tym dzielnice i miasta na prawach powiatu), najrzadziej gminy miejsko-wiejskie (tab.7).

Tabela 7.

Czy oprogramowanie używane przez Radę Gminy do prowadzenia sesji zdalnych pozwala na udział publiczności?				
Typ jednostki samorządu terytorialnego	**Tak**	**Tak%**	**Nie**	**Nie%**
Gmina miejska	20	71,5	8	28,5
Gmina miejsko-wiejska	35	59,4	21	35,6
Gmina wiejska	50	61,7	23	28,3
Miasto na prawach powiatu	49	78	14	22
Dzielnice Warszawy	17	100	0	0
łącznie	168		63	

Jak nazywa się używane oprogramowanie?

Ranking najczęściej używanego oprogramowania wygląda następująco:

1. E-sesja
2. Zoom
3. Microsoft Teams
4. Cisco Webex Meetings
5. Posiedzenia.pl

SPRAWDZAMY JAK JEST

Czy w latach 2020-2022 doszło do zmian statutu Rady Gminy w związku z prowadzeniem obrad z wykorzystaniem urządzeń do porozumiewania na odległość?

Na to pytanie odpowiedziało 244 gminy, z czego jedynie nieco ponad 9% zapewniło, że zmieniło statut gminy w związku z prowadzeniem obrad online.

Najczęściej takiej zmiany dokonywały miasta na prawach powiatu (19% z nich), natomiast po takie rozwiązanie nie sięgnęła żadna dzielnica Warszawy (tab.8).

Tabela 8.

Czy w latach 2020-2022 doszło do zmian statutu Rady Gminy, w związku z prowadzeniem obrad z wykorzystaniem urządzeń do porozumiewania na odległość?						
Typ jednostki samorządu terytorialnego	**tak**		**nie**		**Brak danych**	
	Liczba gmin	**% gmin**	**Liczba gmin**	**% gmin**	**Liczba gmin**	**% gmin**
Gmina miejska	1	4	26	96	0	0
Gmina miejsko-	7	11	51	88	1	2
Gmina wiejska	3	4	76	95	1	1
Miasto na prawach	12	19	52	81	0	0
Dzielnice Warszawy	0	0	17	94	1	6
łącznie	23		22		3	

Wszystkie 23 gminy, które zadeklarowały zmianę statutu z powodu prowadzenia sesji zdalnych, przesłało nam linki do uchwał.

SPRAWDZAMY JAK JEST

Jakim łączem internetowym dysponuje Rada

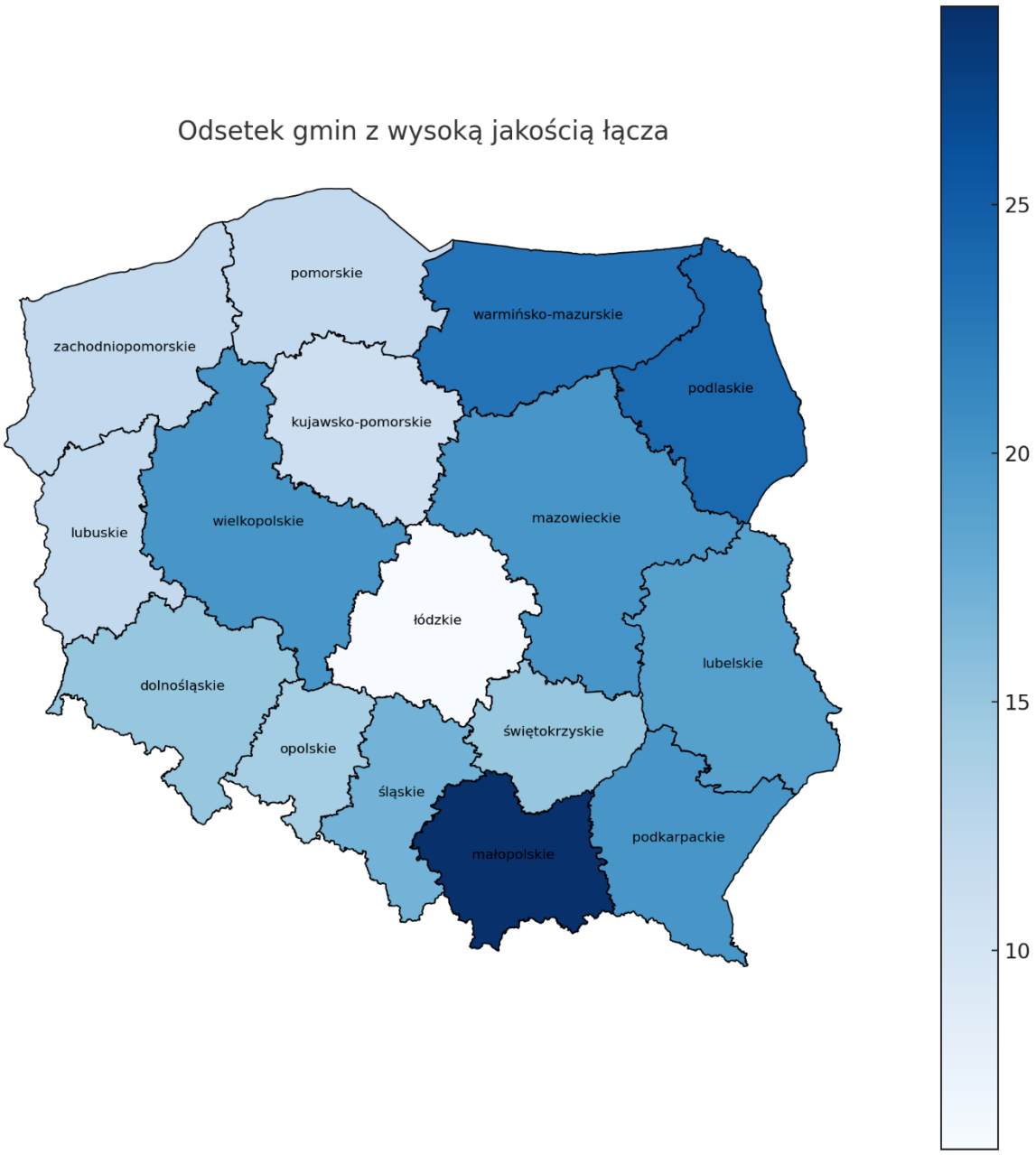
Najwięcej gmin dysponuje łączem o przepustowości od 25 do 250 Mb/s włącznie. Z przesłanych danych wynika, że lepszym łączem zwykle dysponują gminy miejskie (tab.9).

Tabela 9.

Jakim łączem internetowym dysponuje Rada Gminy?										
	Gmina miejska		Gmina miejsko-wiejska		Gmina wiejska		Miasto na prawach Powiatu		Dzielnice Warszawy	
Łącze o przepustowości:	**liczba**	**%**	**liczba**	**%**	**liczba**	**%**	**liczba**	**%**	**liczba**	**%**
od 250 do 1000 Mb/s	9	35	17	31	10	13	31	51	12	75
Stałe - światłowodowe	11	42	21	38	22	28	7	11	0	0
od 25 do 250 Mb/s	8	31	25	45	42	54	14	23	2	12
powyżej 1000 Mb/s	1	4	1	2	0	0	9	15	2	12
Inne	-	12	-	22	-	24	-	7	-	0

Jeśli weźmiemy pod uwagę gminy dysponujące najszybszym łączem, to najwięcej jest ich w województwie małopolskim, najmniej w łódzkim.

SPRAWDZAMY
JAK JEST



Sieć Obywatelska Watchdog Polska, ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa
NIP: 526 284 28 72, KRS: 0000181348
e-mail: biuro@siecobywatelska.pl, tel: +48 22 844 73 55

SPRAWDZAMY JAK JEST

Czy między marcem 2020 r. a dniem odpowiedzi na wniosek zmieniła się jakość łącza internetowego, którym dysponowała Rada Gminy?

W około jednej trzeciej gmin prowadzących sesje zdalne, bez względu na typ gminy, zainwestowano w szybsze łącze internetowe w latach 2020-22.

Tabela 10.

Czy między marcem 2020 r. a dniem odpowiedzi na wniosek zmieniła się jakość łącza internetowego, którym dysponowała Rada Gminy?						
Typ jednostki samorządu terytorialnego	**Tak**	**Tak%**	**Nie**	**Nie%**	**Inne**	**Inne%**
Gmina miejska	8	30	17	63	2	7
Gmina miejsko-wiejska	17	29	37	64	4	7
Gmina wiejska	27	34	51	64	2	2
Miasto na prawach powiatu	19	30	41	64	4	6
Dzielnice Warszawy	1	6	15	88	1	6

Podsumowanie

Zebrane przez nas dane pokazują, że brak jasnych wytycznych i standardów dotyczących prowadzenia zdalnych sesji rady gminy powoduje duży chaos. Gminy w różny sposób radziły sobie w nowej sytuacji, starając się zapewnić ciągłość funkcjonowania ich organu stanowiącego i kontrolnego. Zebrane przez nas dane pokazują pewne różnice w dostępności nowych technologii – gminy miejskie częściej dysponują lepszym łączem internetowym i częściej korzystają z lepszego, bo włączającego w obrady mieszkańców, oprogramowania.

SPRAWDZAMY JAK JEST

Gminy miejskie (w tym miasta na prawach powiatu) częściej również pamiętały o konieczności dostosowania statutu gminy do nowej rzeczywistości. Ale też gminy wiejskiej częściej pozostawały przy stacjonarnym trybie pracy.

Za dobrą monetę należy przyjąć, że większość gmin biorących udział w badaniu zadeklarowała, że zapewniła mieszkańcom możliwość udziału w zdalnych sesjach rady gminy, ale też, gdy tylko to było możliwe, wróciła do stacjonarnego trybu pracy.