

Jolanta Grauman

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Funkcjonowanie gminnych organów uchwałodawczych na przykładzie gminy Lubień Kujawski

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny traktowany jest jako forma udziału obywateli w rządzeniu. Przede wszystkim ma on charakter powszechny, gdyż obejmuje wszystkich obywateli zamieszkałych na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego państwa. Obywatel staje się członkiem samorządu z mocy prawa, przez fakt zamieszkiwania na określonym terytorium¹.

Gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastreżone w ustawach dla innych jednostek samorządu terytorialnego².

Centrami decyzyjnymi w gminie są jej organy, określane też mianem władz. Gmina wykonuje zadania publiczne za ich pośrednictwem. Konstytucja RP³ przyjęła w art. 169 podział organów jednostek samorządu na stanowiące i wykonawcze. Organem stanowiącym w gminie jest rada gminy, a wykonawczym wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy koncentruje się na decyzjach kierunkowych dotyczących rozwoju, finansów i majątku gminy, natomiast organ wykonawczy zarządza na bieżąco gminą stosownie do posiadanych uprawnień. Rada jest organem władzy, który tworzy prawo w formie uchwał, a Burmistrz jest organem wykonawczym, który je realizuje⁴.

¹W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 42–43.

² Art. 164 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

³ DzU z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁴ E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 49–50.

Do wyłącznej właściwości rady gminy należy pięć kategorii spraw:

- 1) stanowienie o organizacji i kierunkach działania gminy (uchwalanie budżetu, planów przestrzennych i programów gospodarczych);
- 2) stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego;
- 3) podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat;
- 4) decydowanie o współdziałaniu z innymi społecznościami lokalnymi;
- 5) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu (np. zbywanie nieruchomości gruntowych, emitowanie obligacji, zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów)⁵.

Ogólna charakterystyka Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim

Gmina Lubień Kujawski to gmina miejsko-wiejska położona w województwie kujawsko-pomorskim, w powiecie włocławskim. W gminie Lubień Kujawski organem stanowiąco-kontrolnym jest Rada Miejska, a organem wykonawczym Burmistrz. Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim liczy 15 radnych. Obecni radni, kadencji 2010–2014, zostali wybrani w wyborach samorządowych w dniu 21 listopada 2010 r. W składzie radnych gminy Lubień Kujawski jest jedna kobieta. Przewagę mają osoby młode, niemniej z pewnym doświadczeniem zawodowym. W chwili wyboru dwóch najmłodszych radnych miało po 28 lat, cztery osoby – ponad 30 lat, czterech radnych – powyżej 40 lat, a pięciu liczyło ponad 50 lat. Najstarszy radny miał 59 lat. Sześciu radnych ma za sobą doświadczenia w pracy w radach poprzednich kadencji. Trzech radnych mieszka w mieście, pozostali na wsi.

W obecnej Radzie nie ma tzw. opozycji. Wprawdzie radni startowali z konkurujących ze sobą komitetów wyborczych, ale teraz współpracują bez większych konfliktów. Wszyscy radni przyznają, że zazwyczaj najwięcej emocji wywołują spory dotyczące kształtu budżetu. Każdy ma własną wizję i chciałby, aby to jego pomysły były realizowane. Jednakże wiele kwestii rozwiązywanych jest w poszczególnych komisjach Rady, gdzie przy udziale Burmistrza lub jego pracowników wypracowuje się ostateczny kształt uchwał. Jeżeli propozycje przedstawiane przez Burmi-

⁵ M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 159.

strza są zbieżne z opinią Rady, są oczywiście popierane. Zdarza się, że nawet jednogłośnie, ale bywa, że niektóre projekty uchwał na wniosek Rady są zmieniane.

Kolegialny charakter rady sprawia, że spośród radnych musi zostać wybrana osoba, która będzie organizowała i przewodniczyła pracom Rady. Na podstawie art. 19 ustawy o samorządzie gminnym⁶ taką funkcję pełni przewodniczący. Przewodniczący udziela głosu radnemu, ma również prawo jego odebrania w wypadku, gdy uzna, że radny przekroczył dopuszczalne ramy dyskusji. Nie jest on jednak radnym o wyższym statusie prawnym. Pod tym względem wszyscy są sobie równi i na równi ich status podlega ochronie⁷.

W przeprowadzonej na potrzeby niniejszej pracy rozmowie Przewodniczący Rady stwierdził, że relacje pomiędzy radnymi i Burmistrzem są poprawne, ale niełatwe: „Idealnie by było, żeby utrzymać jedność, ale chwilami się trzeba różnić”. Różnice wynikają z tego, że niektóre propozycje Burmistrza są krytykowane przez radnych i wbrew temu, co mówią niektórzy mieszkańcy, Burmistrz, nie ma łatwego życia z Radą. Radni nie są spolegliwi wobec Burmistrza, ale mają swoje zdanie. Często zdarza się, że podobne. Przewodniczący jest zwolennikiem współpracy, a nie konfliktów, chociaż uważa, że trzeba czasem umieć krytykować i mieć odwagę to robić. Swoją rolę jako przewodniczącego widzi w scalaniu i jednoczeniu Rady, aby radni całą energię mogli skupić przede wszystkim na działaniu. „Muszę widzieć więcej, bo jestem wybrany dla całej gminy a nie tylko dla swojej miejscowości. Zadeklarowałem się, żeby wspierać wszystkie miejscowości, a zwłaszcza te małe, którym nie-raz jest ciężko się przebić ze swoimi problemami”. Jego zdaniem radny powinien mieć własne zdanie i potrafić odważnie powiedzieć każdemu, z czym się nie zgadza. Przewodniczący uważa, że trochę różnicy zdań i krytyki nigdy nie zaszkodzi, pod warunkiem że są merytoryczne i kulturalne.

Najważniejszym motywem pracy radnego jest zaspokojenie potrzeb gminnej społeczności. Radni w przeprowadzonej przeze mnie ankiecie nie wskazywali na wyraźne osobiste korzyści płynące z pełnienia funkcji radnego. Niektórzy zwracali uwagę na wzrost prestiżu społecznego. Wszyscy twierdzą, że nie widzą wpływu swej działalności publicznej na własną karierę.

⁶ DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁷ R. Seweryn, *Reprezentacja rady przez przewodniczącego*, Wspólnota 2012, nr 27–28, s. 42–43.

Radni zdają sobie sprawę ze swoich możliwości i ograniczeń samorządu. Wśród przyczyn ograniczających realizację potrzeb w gminie wskazywano najczęściej na brak środków finansowych, złe przepisy prawa, brak współpracy mieszkańców z władzami. Wskazywano także na przekazywanie gminie kolejnych zadań, bez zabezpieczenia na te cele odpowiednich środków finansowych, np. w drodze „ustawy śmieciowej”.

Radni wskazują, że reprezentują mieszkańców swojego okręgu, swojej wsi, sołectwa lub całej gminy. Wyszczególnione kategorie reprezentowanych występowały łącznie. Część radnych wskazywała jednocześnie na swoją wieś i sołectwo, na mieszkańców swojego okręgu wyborczego i na interes lub dobro całej gminy. Niektórzy podkreślali, że reprezentują tylko pewną grupę mieszkańców lub wyborców ze swojego okręgu wyborczego, wyłączając pozostałych. Nie czują się przedstawicielami wszystkich, ale tylko tych, którzy na nich głosowali. Radni reprezentują wyborców, ale podejmując decyzję, są wolni, bo prawnie nie ograniczają ich żadne instrukcje wyborców. Większość radnych odpowiedziała: „sprawuję swój mandat według własnego uznania, wykorzystując swoją wiedzę i doświadczenie”. Niektórzy przyznali, że przy szczególnie spornych kwestiach zasięgają opinii lub przeprowadzają konsultacje z mieszkańcami.

Niektórzy radni traktują reprezentację w radzie jako „walkę”, „wyszarpywanie” czy „ciągnięcie” środków finansowych na rzecz reprezentowanej grupy mieszkańców: „jestem reprezentantem interesu mojej wsi”, „...tytu było przede mną i nic nie zrobili, a mnie się udało”. Dla tych radnych liczy się tylko interes wsi przez nich reprezentowanych. Najbardziej burzliwe dyskusje toczone są szczególnie nad realizacją inwestycji, zwłaszcza remontu i budowy dróg.

Inni radni oprócz problemów reprezentowanego przez siebie okręgu biorą również pod uwagę potrzeby innych. Kładą nacisk na konieczność zrównoważonego zaspokajania potrzeb różnych miejscowości i środowisk. Oto niektóre wypowiedzi: „sprawy oświaty są dla mnie bardzo ważne. Od edukacji wszystko zależy”, „nie można pchać pieniędzy tylko na drogi, bo na wszystko potrzeba”, „trzeba umieć patrzeć szerzej, inaczej radny nie podejmie właściwej decyzji”, „dzieci są wszędzie i place zabaw są potrzebne w całej gminie”.

Zdarzają się sytuacje, gdy radni muszą dokonywać wyboru między zaspokojeniem potrzeby własnego okręgu, a potrzebami innych. Wtedy dochodzi do sporów i starć. Jednak w końcu trzeba się jakoś porozumieć, bo inaczej nie byłoby żadnej decyzji. Postępowanie radnych w sytu-

acjach konfliktu zależy od subiektywnej oceny sytuacji, np. od szansy na realizację inwestycji w swoim okręgu w przyszłości. Ważne, aby sprawy jednej wsi nie przesłaniały rozwoju całej gminy. Większość radnych przyznaje jednak, że nie patrzy na interes gminy tylko na interes własnego okręgu. Wśród tych radnych panuje przekonanie, że jak coś jest rozpoczęte, to będzie argument na to, aby skończyć: „byłem zwolennikiem, żeby choć kawałek tej drogi położyli, bo wiadomo, że jak coś zaczną, to muszą skończyć”. Taka postawa powoduje „rozdrobienie” pieniędzy będących źródłem finansowania inwestycji.

Radni zwracali uwagę, że obok wyżej wymienionych przyczyn istnieje jeszcze inny powód głosowania. Chodzi tu o lojalność wobec uzgodnionego wcześniej stanowiska Burmistrza lub nieformalnej grupy stanowiącej większość w radzie. Nieraz „ktoś się wyłamie”, poprzez wstrzymanie się od głosu. Ten typ lojalności może być także jedyną podstawą głosowania lub pojawia się łącznie z interesem własnego okręgu. Jeden z radnych mówi: „z głosowaniem to jest tak, że jak coś jest ustalone przed sesją, to trzeba się tego trzymać”, „to były takie nieformalne spotkania, na które nie wszyscy byli zapraszani”. Radni głosują zgodnie z ustaleniami, bo grupa naciska lub z poczucia solidarności z grupą.

Radni wskazywali także, że sesje są otwarte i „nieładnie by było” kłócić się publicznie. Wprawdzie każdy radny ma całą listę problemów, ale „na komisjach można wszystko omówić, niekoniecznie spokojnie, a na sesji musi być porządek”. Takie wypowiedzi wskazują, że radni chcą, aby wizerunek Rady w oczach mieszkańców był pozytywny. Mają poczucie, że nie jest wskazane upublicznianie różnic na sesjach.

Jeśli chodzi o konkretne czynności podejmowane w ramach sprawowanego mandatu, radni zdecydowanie najczęściej wskazywali na działania związane z pracą w Radzie: udział w sesjach, w posiedzeniach komisji, analizę materiałów przedsesyjnych. Większość radnych odpowiedziała także, że radny jest od załatwiania bieżących spraw tych ludzi, którzy go wybrali, i podejmowania interwencji w indywidualnych sprawach wyborców: „składam deklarację zajęcia się sprawą lub tłumaczę, jak załatwić sprawę”.

Radni podkreślają swoje kontakty z mieszkańcami i twierdzą, że są one dla nich okazją do zapoznania się z lokalnymi problemami. Radni reprezentują mieszkańców i utrzymują z nimi stałą więź. Zapewniony jest w ten sposób przepływ informacji o problemach nurtujących mieszkańców i opiniach o ich rozwiązywaniu. Z drugiej strony mieszkańcy mają kontrolę nad działalnością radnych. Radni kontaktują się z miesz-

kańcami na zebraniach wiejskich, ale także w czasie nieformalnych rozmów, np. przed kościołem, w sklepie, w świetlicy, w czasie spotkań sąsiedzkich i towarzyskich.

Lista zgłaszanych radnym problemów jest długa. Wśród wymienionych spraw były zarówno te o charakterze zbiorowym, jak i indywidualnym. Mieszkańcy zgłaszali przeróżne problemy, począwszy od złego stanu dróg po problemy ze służbą zdrowia, nauczycielami czy bezrobociem. Radni pomagają mieszkańcom bezpośrednio, gdy zwrócą się do nich z jakimś problemem, np. „trzeba wyciąć drzewo”, „odśnieżyć drogę”, „światła nie ma na ulicy”, „napisać pismo do opieki”. I nawet jeśli mieszkańcy przychodzą z trudnymi tematami, radni muszą ich wysłuchać.

Różna jest też forma pomocy. Najczęściej radni interweniują u Burmistrza lub u innych pracowników urzędu gminy. Często mieszkańcy traktują radnych jako instytucję pośredniczącą między nimi a urzędem gminy. Jedni radni angażują się osobiście i chodzą razem z interesantem załatwić sprawę, inni podpowiadają, jak załatwić sprawę i odsyłają do kompetentnych urzędników. Radni przyznają, że mieszkańcy wierzą, że autorytet radnego pomoże lepiej załatwić sprawę, a podejście urzędnika będzie bardziej życzliwe.

Jeśli chodzi o najważniejsze inwestycje, wszyscy radni wskazywali na potrzebę budowy i remontu dróg, oświetlenie, kanalizację, zakup nowego autobusu. Wśród najpilniejszych spraw i problemów do załatwienia w gminie wskazywali na ograniczony dostęp do logopedy, stomatologa, opłaty śmieciowe, funkcjonowanie Ośrodka Kultury.

Radni sądzą, że inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej (drogi, boiska, oświetlenie, place zabaw) są najbardziej namacalnymi efektami ich pracy i to z nich będą ich rozliczać wyborcy. Jednocześnie zauważają, że istnieją kwestie, które przerastają możliwości gminnego budżetu, np. bezrobocie, oświata, służba zdrowia. Radni w większości zdają sobie sprawę z możliwości i ograniczeń budżetu gminy. Podkreślają, że zakres zadań gminy ciągle jest zwiększany przez rząd. Co rok gminy obarczane są przez państwo kosztownymi dodatkowymi obowiązkami bez pełnego zabezpieczenia środków finansowych na te cele. Samorządy borykają się z trudnościami natury finansowej. Samorządom ubywa w ostatnich latach dochodów, a następuje to wskutek zmian ustrojowych, np. podatkowych, i dodania samorządom zadań bądź rozszerzenia zakresu już istniejących obowiązków.

Radni przyznają, że chętnie podejmują działania, których efekty są lub będą widoczne w krótkim okresie, np. jeszcze w trakcie trwania tej kadencji.

Po dwóch latach pracy w Radzie radni, którzy pełnią tę funkcję po raz pierwszy, stwierdzili, że pełniona funkcja „przysparza nieraz gorzkich rozczarowań”, „jest dużo problemów, których nie da rozwiązać się w najbliższym czasie”, „wymaga poświęcenia i zajmuje dużo czasu”. Radni uważają, że są zaangażowani i aktywni na co dzień w swoich miejscowościach. Ich zdaniem podejmują decyzje dobre dla znacznej większości obywateli gminy, po wielu dyskusjach, nieraz sporach.

Z analizy przeprowadzonej na potrzeby pracy dyplomowej ankiety wynika, że mieszkańcy gminy w większości dobrze oceniają pracę radnych. Sprzyjają temu zarówno kontakty osobiste, jak i zrozumienie trudności, jakie napotyka radni w swojej pracy. Przyznają, że radni są otwarci na propozycje mieszkańców i w miarę swoich możliwości starają się im pomóc. Mieszkańcy zdają sobie sprawę, że radny nie ma aż tak wielkiej władzy, żeby załatwić wszystkie sprawy, ale liczy się dla nich, że się stara. Radny musi się wykazać nie tylko sprawnością działania, ale także wiedzą. Radny powinien posiadać umiejętności komunikowania się ze społecznością, z odpowiednimi władzami. Musi umieć zidentyfikować najistotniejsze potrzeby i oczekiwania mieszkańców.

Wskazania mieszkańców pokazują, że Rada w ich oczach odpowiedzialna jest za całość spraw dotyczących ich miejscowości. Świadczy o tym umieszczenie w najpilniejszych sprawach tych problemów, które gmina może rozwiązać częściowo lub pośrednio, np. bezrobocie czy służba zdrowia.

Radni są przekonani, że mieszkańcy będą ich rozliczać z tego, co zostało zrobione. Życzą sobie i wszystkim mieszkańcom gminy, by kontynuowano rozpoczęte inwestycje, aby gmina dalej się rozwijała. Zależy im, aby udało się zrealizować to wszystko, co jeszcze pozostało do zrobienia. W opiniach radnych największy wpływ w podejmowaniu znaczących decyzji ma Rada Gminy. Trudno się dziwić takiej ocenie radnych, gdyż z jednej strony wydają oni opinię o sobie, z drugiej zaś – chcą pozostawać w zgodzie z zagwarantowaną im przez przepisy prawa pozycją w lokalnej strukturze władzy.

Sesje Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim

Rada gminy działa w ramach sesji zwoływanych przez przewodniczącego w razie potrzeby, nie rzadziej niż raz na kwartał. Istnieje obowiązek zwołania sesji, jeśli o to wniesie wójt, albo co najmniej jedna czwarta ustawowej liczby radnych. Wówczas sesję należy zwołać w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Sesje są jawne i otwarte dla publiczności⁸.

Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim bieżącej kadencji od dnia wyboru do końca 2012 r. odbyła 23 sesje, w tym jedną nadzwyczajną.

Zgodnie ze statutem Gminy Lubień Kujawski o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesyjnych radnych powiadamia się najpóźniej na 5 dni przed terminem obrad, za pomocą listów przesłanych przez pocztę lub w inny skuteczny sposób. Powiadomienie wraz z materiałami dotyczącymi sesji poświęconej uchwaleniu budżetu i sprawozdania z wykonania budżetu przesyła się radnym najpóźniej na 14 dni przed sesją. Zawiadomienie o terminie, miejscu i przedmiocie obrad Rady powinno być podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na tablicy ogłoszeń⁹.

Do stałych punktów sesji Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim należą:

1) sprawy porządkowe:

- otwarcie sesji,
- stwierdzenie kworum,
- przyjęcie protokołu z obrad poprzedniej sesji,
- wybór sekretarza obrad,
- przyjęcie proponowanego porządku obrad;

2) sprawy przedmiotowe:

- informacja o pracach Burmistrza w okresie międzysesyjnym,
- informacja Przewodniczącego Rady o działaniach podejmowanych w okresie międzysesyjnym,
- inne sprawy wynikające ze statutowej działalności Rady,
- interpelacje i zapytania radnych,
- wolne wnioski, zapytania.

Rada podejmuje decyzje w formie uchwał. Dla podjęcia uchwały niezbędna jest obecność na sesji odpowiedniej liczby radnych, czyli sto-

⁸ M. Łyszczak, M. Pacak, *Vademecum radnego*, Poznań 2011, s. 28.

⁹ Uchwała nr VI/29/2007 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 16 marca 2007 r.

sowne kworum. Obecność na sali obrad odpowiedniej liczby radnych należy stwierdzić tuż przed rozpoczęciem głosowania. Należy to do obowiązków przewodniczącego¹⁰.

W ustawodawstwie nie ma wskazań, w jaki sposób ma nastąpić akt głosowania. Na przestrzeni lat ustaliła się praktyka, że przewodniczący Rady po ogłoszeniu o przystąpieniu do głosowania i ewentualnym sprawdzeniu kworum pyta radnych, kto jest za, kto przeciw proponowanej uchwale, kto się wstrzymał od głosu. Radni wyrażają swą wolę przez podniesienie ręki. Brak podniesienia ręki jest wyrazem wstrzymania się od głosu. W przypadku głosowań tajnych następują one poprzez wyrażenie głosu na karcie do głosowania.

Zgodnie z zasadą głosowania zwykłego uchwała zostaje podjęta, gdy istnieje większa liczba głosów „za” niż głosów przeciwnych. Głosów wstrzymujących nie bierze się pod uwagę. W przypadku głosowań bezwzględną większością głosów przy 15-osobowym składzie rady uchwała zostaje przyjęta, gdy głosowało „za” 8 osób¹¹.

Nie wszystkie sprawy omawiane na sesji kończą się podjęciem decyzji, niekiedy radni wysłuchują jedynie sprawozdań. Radni mogą prosić o sprawozdanie kierowników placówek niepodlegających gminie, ale działających na jej terenie, np. sprawozdanie komendanta policji o stanie bezpieczeństwa w gminie.

Radni mogą zabierać głos we wszystkich punktach porządku obrad, mogą brać udział w dyskusji, zgłaszać formalne wnioski, które są poddawane przez przewodniczącego Rady pod głosowanie. Podczas sesji głos zabierają również urzędnicy, odpowiadając na pytania radnych. Do dyskusji nad uchwałami upoważnieni są wyłącznie radni i osoby zaproszone z urzędu w celu wyjaśnienia lub odpowiedzenia na pytania, np. radca prawny, sekretarz gminy, skarbnik. Burmistrz uczestniczy w sesji w związku ze sprawowaną funkcją. Przedstawia uzasadnienia uchwał, składa informację o swojej pracy w okresie międzysesyjnym, odpowiada na pytania.

W punkcie „wolne wnioski, zapytania” oprócz radnych uwagi, opinie, wnioski mogą wypowiadać również sołtysi i mieszkańcy. Jednak wcześniej muszą zgłosić przewodniczącemu Rady deklarację zabrania głosu. W protokołach można także spotkać dyskusje nad niektórymi uchwałami dla mieszkańców czy gości (np. uchwała w sprawie podatków). W takiej sytuacji o udzieleniu głosu decyduje przewodniczący Rady¹².

¹⁰ M. Łyszczak, M. Pacak, op. cit., s. 28.

¹¹ S. Szczepaniak, *Kiedy radny jest na sali, ale nie chce głosować*, Wspólnota 2012, nr 37–38, s. 28–29.

¹² K. Dzieniszewska-Naroska, *Radny – sąsiad i polityk*, Warszawa 2004, s. 177–178.

W badanym okresie wszystkie obrady Rady Miejskiej prowadził Przewodniczący Rady. Po przeanalizowaniu protokołów z sesji Rady można zauważyć pewne powtarzające się na każdej sesji sytuacje. Przewodniczący otwierał obrady, następnie witał wszystkich obecnych i stwierdzał, czy jest kworum, aby obrady Rady mogły być prawomocne. Po przypomnieniu uchwał przyjętych na poprzedniej sesji i zapytaniu Radnych o ewentualne pytania głosowano nad przyjęciem protokołu z poprzedniej sesji. Radni nie wnosili uwag do protokołu z poprzedniej sesji i zawsze przyjmowali je jednogłośnie. Następnie dokonywano wyboru sekretarza obrad w taki sposób, że zainteresowany się wstrzymywał, a pozostali obecni radni głosowali „za”. Później przewodniczący Rady przedstawiał proponowany porządek obrad i poddawał go pod głosowanie. Proponowany porządek obrad i ewentualne jego zmiany akceptowano bez zastrzeżeń i zawsze uchwały podejmowano jednogłośnie. Po tym głosowaniu przystępowano do rozpatrywania kolejnych projektów uchwał.

W badanym okresie Rada podjęła 180 uchwał. Prawie na każdej sesji dokonywano zmian w planie budżetu i w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Obydwie zmiany są ze sobą powiązane, gdyż każda zmiana budżetowa wiąże się ze zmianą wieloletniej prognozy finansowej gminy. Przyczyną tych zmian były przede wszystkim zmiany w planie dochodów budżetowych spowodowane zmianami subwencji oświatowej, zmianami wysokości dotacji celowych i bieżącą analizą potrzeb i możliwości finansowych gminy. Wśród podjętych uchwał były m.in. uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego; uchwalenia budżetu; zarządzenia zebrania sołectwa w celu wyboru sołtysa; zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego gminy; udzielenia absolutorium z wykonania budżetu Burmistrzowi; zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków; współpracy Gminy Lubień Kujawski z organizacjami pozarządowymi; zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego Ośrodka Kultury, Biblioteki Publicznej, Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej; likwidacji Szkoły Podstawowej w Nartach; udzielenia bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości na cele mieszkaniowe; udzielenia bonifikaty od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości; wysokości stawek podatku rolnego, podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych.

Na każdej sesji Burmistrz i przewodniczący Rady informowali radnych o swoich działaniach w okresie międzysesyjnym.

Po przesłедzeniu protokołów z sesji zwraca uwagę niskie uczestnictwo radnych w dyskusjach. Nie wnosili oni uwag do przedkładanych projektów uchwał. Zazwyczaj podejmowali uchwały jednogłośnie. Sporadycznie zadawali pytania czy zgłaszali wnioski podczas sesji. Taką sytuację może wyjaśniać fakt, że w Radzie nie ma grupy, którą można określić mianem opozycji. Także mieszkańcy i sołtysi rzadko zabierali głos na sesjach. Mieszkańcy rzadko uczestniczą w sesjach. Dzieje się tak zazwyczaj, gdy jest rozpatrywana jakaś sprawa, która dotyczy ich bezpośrednio.

Komisje Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim

Rada gminy prowadzi swoją działalność nie tylko na sesjach, ale także poprzez pracę w komisjach. Art. 21 ustawy o samorządzie gminnym¹³ stanowi, że rada gminy ze swojego składu może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustala ich przedmiot działania oraz skład osobowy. Zakres przedmiotowy komisji określa przede wszystkim jej nazwa. Komisje mają służyć radzie gminy, usprawniając podejmowanie uchwał i umożliwiając wybór rozwiązań jak najbardziej korzystnych dla gminy, na sesjach. W szczególności umożliwiają radnym zapoznanie się z projektami uchwał rady i wyrażenia swojego poglądu co do zaproponowanych rozwiązań. Komisje są jedynie uprawnione do działań o charakterze niewiążącym. Statut gminy może wymagać opinii właściwej komisji dla podjęcia uchwały.

Członkowie komisji wybierają ze swojego składu przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. Przewodniczący zwołuje posiedzenie komisji, prowadzi jej obrady, udziela głosu poszczególnym członkom komisji. W posiedzeniach komisji biorą udział zaproszeni goście, a także mogą brać udział inni radni, niebędący członkami komisji, bez prawa do głosowania. Posiedzenia komisji są jawne i otwarte dla publiczności. Komisje mogą odbywać wspólne posiedzenia¹⁴.

Powołanie jednej komisji jest obowiązkowe – komisji rewizyjnej. Ma ona szczególny charakter. Jej podstawowym celem jest kontrola organu wykonawczego gminy, jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych gminy. Podstawowym zadaniem komisji rewizyjnej jest opi-

¹³ DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

¹⁴ D. Bąbiak-Kowalska, M. Cyrankiewicz, T. Fijołek, I. Krześnicki, Z. Majewski, A. Piskorz-Ryń, Ł. Wesołowski, *Poradnik radnego gminy i powiatu*, Warszawa 2006, s. 106–107.

niowanie wykonania budżetu gminy i występowanie z wnioskiem do organu stanowiącego w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Ponadto komisja może wykonywać inne zadania kontrolne zlecone przez organ stanowiący¹⁵.

Zgodnie ze statutem Gminy Lubień Kujawski Rada powołuje sześć 5-osobowych komisji stałych: Rewizyjną, Budżetowo-Gospodarczą, Zdrowia i Spraw Socjalnych, Oświaty, Kultury i Sportu, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego¹⁶.

Tematy posiedzeń komisji Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim wynikały z przyjętego planu pracy oraz z bieżących i aktualnych tematów. Z każdego posiedzenia komisji sporządzony jest protokół podpisywany przez wszystkich obecnych jej członków. W protokole powinien się znaleźć opis dyskusji i podjęte wnioski przez radnych, a także ewentualne uwagi do protokołów zgłoszone przez członków komisji. Do niektórych protokołów dołączone są załączniki, np. sprawozdanie Przewodniczącego Miejskiej Komisji ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, sprawozdanie Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim z udzielonych świadczeń pomocy społecznej, sprawozdanie finansowe Biblioteki Publicznej.

W posiedzeniach komisji zazwyczaj brali udział zaproszeni goście, m.in. Burmistrz Lubienia Kujawskiego, Sekretarz Urzędu Miejskiego, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim, Kierownik Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Lubieniu Kujawskim, Dyrektor Ośrodka Kultury, Przewodniczący Miejskiej Komisji ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, dyrektorzy szkół z terenu gminy Lubień Kujawski.

Niektóre komisje odbywały posiedzenia wyjazdowe. Członkowie komisji wyjeżdżali w teren, np. aby zapoznać się ze stanem dróg gminnych, stanem czystości kąpieliska i plaży.

Podczas analizy protokołów z posiedzeń komisji można zauważyć, że istnieje kategoria spraw, którymi wszystkie komisje zajmowały się corocznie. Należą do nich: plan pracy komisji, zaopiniowanie projektu budżetu, rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu gminy w celu udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Lubienia Kujawskiego.

¹⁵ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 178–184.

¹⁶ Uchwała nr VI/29/2007 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 16 marca 2007 r.

Podsumowanie

Rada gminy jest organem władzy, który tworzy prawo miejscowe. Koncentruje się głównie na decyzjach kierunkowych dotyczących rozwoju, finansów i majątku gminy. Członkowie Rady gminy są przedstawicielami ogółu mieszkańców gminy, zobowiązanymi kierować się jej dobrem. Ustawowym obowiązkiem radnego jest uczestnictwo w pracach rady i jej organów. Powinnością radnego jest utrzymanie stałej więzi z mieszkańcami oraz organizacjami, a podstawową formą komunikowania się jest przyjęcie zgłaszanych postulatów i przedstawienie ich organom gminy do rozpatrzenia. Radny jest w swoim postępowaniu niezależny i nie musi się kierować instrukcjami wyborców. Jego społeczna funkcja polega na identyfikacji istotnych potrzeb i oczekiwań mieszkańców, których reprezentuje, a następnie przeniesieniu ich na forum rady gminy. Radny powinien posiadać umiejętność komunikowania się ze społecznością lokalną i z odpowiednimi podmiotami uczestniczącymi w realizacji zadań publicznych gminy¹⁷.

Piastowanie funkcji radnego jest zaszczytem, gdyż radni działają na rzecz dobra wspólnego, czyli mieszkańców gminy, którzy ich wybrali. Radny to ktoś ważny, reprezentujący swoich wyborców i pracujący dla dobra całej gminy. Radny to, jak sama nazwa wskazuje, osoba, która radzi, pomaga, wspiera, dba o dobro całej wspólnoty.

Rada i Burmistrz są razem odpowiedzialni przed mieszkańcami za całość funkcjonowania i rozwój gminy. Obydwa organy są na siebie skazane i od dobrej współpracy pomiędzy nimi zależy rozwój gminy.

Streszczenie

Rada gminy to organ kolegialny, który działa w ramach sesji i tworzy prawo w formie uchwał. Koncentruje się głównie na decyzjach kierunkowych dotyczących rozwoju, finansów i majątku gminy. Członkowie rady gminy są przedstawicielami ogółu mieszkańców gminy. Powinnością radnego jest utrzymanie stałej więzi z mieszkańcami, a podstawową formą komunikowania się jest przyjęcie zgłaszanych postulatów i przedstawienie ich organom gminy do rozpatrzenia. Radni podejmując decyzje, są wolni, bo prawnie nie ograniczają ich żadne instrukcje.

¹⁷ E. Wojciechowski, op. cit., s. 39–40.

Summary

The municipal council is a collegial body that runs within a session and creates a right in the form of resolutions. It focuses mainly on the decisions direction for the development, finance and property community. Members of the municipal council are representatives of all residents of the municipality. The duty of a councilor is to maintain a constant relationship with the residents, and the primary form of communication is the adoption of the postulate and present them to the authorities to deal with community. Councillors in making decisions are free, because the law does not restrict them any instructions.