1. **Imię i Nazwisko**

   PIOTR SITNIEWSKI

2. **Posiadane dyplomy, stopnie naukowe – z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej**

   a) **magister nauk prawnych**, praca oceniona na ocenę bardzo dobrą, tytuł pracy *Opodatkowanie kościelnych osób prawnych oraz osób duchownych w Polsce*, obrona 31.05.1998 r., promotor dr hab. Leonard Etel. Praca była podstawą sporządzenia wspólnie z prof. Leonardem Etelem, w kwietniu 2002 r. informacji o numerze 888 dla Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych na temat „Opodatkowanie kościołów oraz osób duchownych w Polsce"[1],

   b) **doktor nauk prawnych w zakresie prawa** - uchwała Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w dniu 01.10.2004 r., na odstawie rozprawy doktorskiej p.t.: *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*,

   - promotor: prof. zw. dr hab. Stanisław Prutis,
   - recenzenci: prof. dr hab. Barbara Kudrycka, prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski,

   Rozprawa doktorska nagrodzona wyróżnieniem w konkursie organizowanym przez „Samorząd Terytorialny" w 2005 r., na najlepszą pracę doktorską dotyczącą zagadnień funkcjonowania samorządu terytorialnego.

3. **Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych.**

   a) Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku – zatrudnienie od 01.10.1998 r. do 30.09.2014 r. – jedyne i podstawowe miejsce zatrudnienia przez 16 lat,

   b) przebieg zatrudnienia w WSAP im. Stanisława Staszica w Białymstoku:

   - od 01.10.1998–30.09.2005 **asystent**,
   - od 01.10.2005 **adiunkt**,
   - od 01.10.2010 r. **kierownik Zakładu Prawa Samorządu Terytorialnego**,

[1] https://docplayer.pl/4839838-Nr-888-informacja-opodatkowanie-kosciolow-oraz-osob-duchownych-w-polsce-kancelaria-sejmu-biuro-studiow-i-ekspertyz.html data dostępu 13 marca 2019 r.

- od 08.10.2012 r. **Prorektor** do Spraw Organizacji i Rozwoju WSAP im. Stanisława Staszica w Białymstoku,
- od 08.10.2012 r. **zastępca Rektora** WSAP im. Stanisława Staszica w Białymstoku,
- lipiec–wrzesień 2013 r. **p.o. obowiązki Rektora** WSAP.

c) 01.12.2004 - 01.12.2007 – **pozaetatowy członek SKO** w Białymstoku,

d) 01.01.2008 - 31.12.2011 - **członek Państwowej Komisji Akredytacyjnej** Zespołu Kierunków Studiów Społecznych i Prawnych,

e) 01.01.2012–09.10.2012 **członek Polskiej Komisji Akredytacyjnej** Zespołu Nauk Społecznych i Prawnych powołany na drugą kadencję. W dniu 09.10.2012 r. rezygnacja z członkostwa w PKA w związku z objęciem funkcji Prorektora (zakaz *incompatibilitas*),

f) **aktualnie ekspert Polskiej Komisji Akredytacyjnej** w dziedzinie nauk prawnych, dyscyplina *nauki o administracji* oraz *prawo*.

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2016 r. poz. 882 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 1311):

a) tytuł osiągnięcia naukowego/artystycznego.

P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, ISBN 978-83-8158-026-7, C.H. Beck 2018, ss. 226, recenzent wydawniczy dr hab. Adam Doliwa, profesor Uniwersytetu w Białymstoku.

Opracowanie powstało na podstawie szeroko zakrojonych badań empirycznych w ramach projektu realizowanego dzięki grantowi pt. *Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce*, dotacja Fundacji Batorego, którego byłem kierownikiem (fundusze norweskie; numer grantu E1/886, okres realizacji 03.02.2014–30.04.2015).

b) omówienie celu naukowego ww. pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

Praca jest poświęcona jednemu z najważniejszych elementów składowych konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego na poziomie samorządów lokalnych (art. 61), jakim niewątpliwie jest jawność obrad kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Mamy do czynienia z zagadnieniem wielowątkowym, a relacje ujawniające się w wymiarze praktycznym realizacji zasady jawności obrad są skomplikowane i wielowarstwowe, również na płaszczyźnie oceny prawnej.

Niezwykle bogate w tym zakresie orzecznictwo sądów – głównie sądów administracyjnych, ale i literatura przedmiotowa skłoniły mnie do podjęcia próby wykazania, że w niektórych obszarach prawnej regulacji panuje:

po pierwsze - swoisty dysonans wymiaru praktycznego wobec treści normatywnej,

po drugie - znakomita część treści zasady jawności obrad jest doprecyzowywana w treści aktów prawa miejscowego.

Jest to zagadnienie istotne zarówno z punktu widzenia prawnej regulacji, ustaleń teorii doktrynalnych w tym zakresie, jak i przede wszystkim z punktu widzenia praktycznego wymiaru jej realizacji. **Szczegółowe ukazanie elementów współtworzących zasadę jawności obrad organów stanowiących w samorządzie terytorialnym w wymiarze praktycznym jest podstawowym celem badawczym pracy i świadczy – w moim przekonaniu – o znaczącym wkładzie w rozwój badań w tym zakresie.** Badania zawartości stron BIP oraz statutów 619 jednostek z całej Polski były prowadzone od kwietnia 2014 r. do kwietnia 2015 r. Dodatkowo zostały wsparte analizą treści statutów wszystkich miast wojewódzkich w Polsce, jaka została przeprowadzona pod koniec 2015 r. W pracy uwzględniono najnowsze regulacje prawne, jakie weszły w życie 31.01.2018 r., a mające zastosowanie od nowej kadencji samorządów, jaka rozpoczęła się w listopadzie 2018 r.[2]

Wykazanie praktycznego wymiaru zasady jawności obrad organów kolegialnych pochodzących z powszechnych wyborów w samorządzie nie wymagało w tym obszarze

[2] Przepisy dodane zostały ustawą z dnia 11.01.2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 130), która weszła w życie 31.01.2018 r.; stosuje się je do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa zmieniająca weszła w życie.

prowadzenia licznie reprezentowanych w literaturze badań teoretycznych. Zasadniczy nacisk został położony na ukazanie ustawowych norm w odniesieniu do ich praktycznego wymiaru w postaci statutów jednostek samorządu terytorialnego, a w niektórych elementach również dostępności informacji na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. **Ukazanie różnorodności korelacji pomiędzy treścią statutów i zasad regulowanych ustawowo służy ukazaniu praktycznego wymiaru zasady jawności obrad, co stanowi podstawowy cel badawczy pracy.** Zakładanym w przekonaniu autora **znaczącym wkładem w rozwój określonej dyscypliny naukowej jest ukazanie praktycznego wymiaru zasady jawności obrad i przez to weryfikacja normatywnego ujęcia zagadnienia.**

Założony cel badawczy silnie zatem zdeterminował empiryczny charakter pracy, przy oczywistym zachowaniu odniesienia do warstwy normatywnej, opinii judykatury oraz judykatywy.

Opisując poszczególne zagadnienia, używałem terminologii już funkcjonującej w teorii polskiego prawa administracyjnego, a poszczególnych kategorii pojęciowych starałem się używać w znaczeniu powszechnie przyjętym w części ogólnej prawa administracyjnego. Jednakże **w obszarach, które tego wyraźnie wymagały, stworzyłem własny aparat pojęciowy oraz dokonałem stosownych kategoryzacji**, zachowując właściwą między nimi korelację znaczeniową, **konsekwentnie używając ich w całej monografii**.

Przykładem jest **nowe zdefiniowanie takich pojęć jak** „obserwatorzy sesji", „uczestnicy sesji", „obowiązek utrwalania", „prawo do rejestracji", „transmitowanie obrad", „zawiadamianie i informowanie o sesji" czy formalnoprawna kategoryzacja protokołu z obrad.

Zakres przeprowadzonych badań był silnie zdeterminowany zakresem realizowanego projektu, który obejmował jawność obrad rad gmin i rad powiatów. Prowadzonymi badaniami nie został zatem objęty szczebel województwa samorządowego. Jego nieuwzględnienie, w moim przekonaniu, nie wpływa na bardzo wysoką reprezentatywność uzyskanych wyników badań na poziomie najliczniejszych jednostek samorządu lokalnego, jakimi są gminy i powiaty. Badaniem wszak zostały objęte wszystkie powiaty grodzkie (66), wszystkie powiaty ziemskie (314) oraz 239 gmin miejskich – czyli wszystkie gminy miejskie obejmujące swoim obszarem

wyłącznie teren miasta, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta. Dodatkowe objęcie badaniem szczebla 16 województw nie wpłynęłoby ani ilościowo, ani jakościowo na zawartość uzyskanych wyników. Wszak to właśnie na poziomie samorządów lokalnych (gmin i powiatów) mamy do czynienia z najszerszym liczbowo zakresem precyzowania w treści statutów ustawowo określonych elementów zasady jawności obrad samorządowych organów stanowiących. Zdając sobie sprawę z realności zarzutu o nieobjęciu zakresem badań kompleksowo wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego, podtrzymuję twierdzenie, że bardzo szeroki zakres badań uwidocznionych w ocenianej monografii, zakres do tej pory niereprezentowany w tym obszarze w żadnych dostępnych opracowaniach po 1990 r., pozwala na wiarygodne i miarodajne ukazanie zagadnienia będącego przedmiotem badań – praktycznego wymiaru obowiązywania ustawowej zasady jawności obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Punktem wyjścia prowadzonych badań było analizowanie różnorodności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego w dwóch aspektach: w aspekcie konstytucyjnej zasady samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego określonej w art. 169 ust. 4 Konstytucji R.P., **oraz uznawanych powszechnie kardynalnych zasad dostępu do informacji publicznych**[3].

Samorządy lokalne z organizacyjnego punktu widzenia w sposób niezwykle różnorodny zapewniają realizację prawa do informacji publicznej. Każdy szczebel jednostki samorządu terytorialnego, oraz każda jednostka z osobna posiadają swoją specyfikę organizacyjną, której źródłem są akty prawa miejscowego, lokalne zwyczaje i praktyki, czasem nawet historyczne uwarunkowania w obszarze organizacji wewnętrznej struktury organu stanowiącego. Przy takim założeniu zasada jawności obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jawi się jako obszar różnorodny swą organizacyjną samodzielnością, mieszczącą się w ustawowych

[3] Na istnienie kardynalnych zasad dostępu do informacji publicznej wskazywałem już w swoich wczesnych opracowaniach na samym początku obowiązywania ustawy o dostępie do informacji (P. Sitniewski, *Czy istnieją zasady podstawowe dostępu do informacji publicznej?*, w: *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, red. B. Kudrycka. P.J. Suwaj, Białystok 2005; str. 15-21. P. Sitniewski, *Zasady nieudzielania informacji publicznej*, w: *Władza lokalna a media*, red. S. Michałowski, W. Mich, Lublin 2006, s. 63–79).

zasadach funkcjonowania państwa, a w jego ramach samorządu terytorialnego. **Zaobserwowane** w wyniku przeprowadzonych badań istniejące praktyki, **dobre praktyki** obowiązywania zasady jawności obrad organów stanowiących, **miały wykazać, że ustawodawca nie we wszystkich obszarach funkcjonowania tej zasady jest w stanie uregulować potencjalne stany faktyczne. Stąd tak istotne jest ukazanie jej praktycznego wymiaru.**

I. Rozdział I pracy został poświęcony jawności organizacji wewnętrznej organu stanowiącego.

Dla właściwego odczytania zakresu samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu zasady jawności fundamentalne znaczenie ma orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 16.09.2002 r. (sygn. K 38/01), w którym czytamy m.in. *„Przepis art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym rozumiany być winien jako dotyczący aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich"*. Zatem samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania jawności obrad jest determinowana dwoma zasadami:

- wprowadzane do statutów regulacje nie mogą być sprzeczne z normami ustawowymi,
- regulacje nie powinny powtarzać już obowiązujących norm ustawowych.

Tak określone ramy interpretacyjne samodzielności organizacyjnej w kontekście praktycznego wymiaru zasady jawności obrad, pozwoliły w dalszej części przejść do omówienia jawności organizacji wewnętrznej organu stanowiącego w odniesieniu do dwóch zasad ustrojowych: zasady sesyjności i zasady kolegialności.

Przepisy ustawowe dość jasno precyzują, że organy stanowiące działając kolegialnie, realizują swoje uprawnienia stanowiące w trakcie sesji. Działając zatem *in pleno*, tylko w trakcie skutecznie zwołanej sesji mogą realizować swoje funkcje stanowiące. Dla skuteczności prowadzenia obrad ważne jest, by sesję zwołał przewodniczący lub inny podmiot upoważniony, oraz aby na sali obrad była obecna określona prawnie minimalna liczba radnych – połowa ustawowego składu rady/sejmiku. Spełnienie obu elementów łącznie jest warunkiem *sine qua non* dla skutecznego i zgodnego z prawem procedowania. Zatem obie te zasady - sesyjności

i kolegialności - wzajemnie się przenikają. W tym punkcie starałem się odpowiedzieć na pytanie, czy wzajemne oddziaływanie obu tych zasad ma charakter pozorny, czy rzeczywisty, a także ustalić, na ile ich zakresy pojęciowe krzyżują się lub wzajemnie uzupełniają.

Zagadnienie ram czasowych sesji organu stanowiącego, szczególnie organizacja samego jej przebiegu z punktu widzenia jawności są niezwykle istotne, jednak ustawodawca w żaden sposób nie uregulował tych kwestii w ustrojowych ustawach samorządowych. W znakomitej mierze jest to precyzowane w drodze aktów prawa miejscowego. Właściwa ocena zagadnienia jest niemożliwa bez dokładnego poznania praktycznego wymiaru statutowych regulacji odnośnie do czasu trwania sesji. Jak wynika z badań, w 97,66% zbadanych jednostek statut definiuje czas trwania sesji. W tym miejscu ukazałem bardzo różnorodne rozwiązania odnoszące się do czasu trwania sesji, określania elementów jej początku i końca.

Istotna jest również cykliczność odbywania sesji. Każda jednostka samorządu terytorialnego w ramach samodzielności organizacyjnej może regulować kwestie częstotliwości odbywania sesji w sposób dowolny, pod warunkiem że nie zmniejsza to częstotliwości odbywania sesji poniżej okresu 3 miesięcy. Obowiązek odbycia sesji minimum raz na kwartał oznacza, że organ stanowiący nie ma żadnych uprawnień zmiany tego stanu i jakiekolwiek podejmowane próby regulacji w tym zakresie powinny być przez organ nadzoru uznane za niezgodne z prawem. W grupie zbadanych samorządów w kilku przypadkach statuty przewidywały, że sesje mają się odbywać w określone dni i tygodnie miesiąca. W sytuacji, gdy sesja odbywa się w dniu, czasie, godzinie innej aniżeli stanowi statut, może powstać wątpliwość czy uchwały podjęte na tak zwołanej sesji są legalne. W moim przekonaniu, z racji na fakt, że kwestia ta nie jest regulowana w ustawach ustrojowych, zmiana w przedmiocie dnia, czasu czy godziny rozpoczęcia sesji nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwał podjętych na tak zwołanych sesjach. Są to elementy wyłącznie organizacyjne, które nie mają w tym zakresie samoistnie żadnego wpływu na ważność uchwał. Istotą rzeczy jest, czy sesja została należycie zwołana, oraz czy w trakcie głosowań była obecna prawem wymagana liczba jej członków. Zatem nawet jeżeli statut danej jednostki stanowi o odbywaniu się sesji np. w czwartki, to skuteczne zwołanie jej na środę nie może czynić zgromadzenia nielegalnym. Choć takie działanie jest niezgodne ze statutem, sytuację powinno się traktować jako nieistotne naruszenie

prawa, używając nomenklatury z samorządowych ustaw ustrojowych, konfrontując to z bogatym orzecznictwem oraz opiniami przedstawicieli doktryny w tym zakresie.

Przechodząc do omówienia zasady kolegialności jako elementu współdefiniującego praktyczny wymiar jawności organizacji wewnętrznej organu stanowiącego, **wychodzę z założenia obowiązku łącznego wystąpienia dwóch koniecznych warunków, by organ stanowiący mógł skutecznie procedować**:

- **warunek 1** – sesja musi zostać zwołana przez osobę upoważnioną,
- **warunek 2** – w trakcie głosowania na sali obrad musi być obecna określona prawnie minimalna liczba radnych – przynajmniej połowa ustawowego składu rady/sejmiku.

W tym miejscu wskazuję na bardzo różnorodne rozwiązania odnoszące się do kworum obrad, których celem jest maksymalne usprawnienie obrad i ograniczenie do minimum sytuacji, gdy z powodu braku kworum organ stanowiący nie jest w stanie podejmować uchwał. Kwestię kworum należy również rozpatrywać z punktu widzenia pojęcia ustawowego składu organu stanowiącego, co jak wiadomo ma ogromne znaczenie w praktyce. Powołując opinie przedstawicieli doktryny w tym zakresie oraz orzecznictwo TK i NSA, odwołuję się również do własnych publikacji podejmujących te kwestie[4].

Zatem realizacja zasady kolegialności w ramach samodzielności organizacyjnej nie pozwala na odmienne liczenie poszczególnych rodzajów większości. Wyznacznikiem zakresu regulacji w tym zakresie jest tekst ustaw ustrojowych, a ewentualna odmienność regulacji statutowych musi skutkować nieważnością wszystkich tak podjętych uchwał.

[4] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Sitniewski, Białystok 2009, s. 87–97.

W ostatniej części rozdziału I ukazałem praktyczny wymiar jawności organizacji wewnętrznej organu stanowiącego, analizując cztery elementy:

1) Prawo do rejestracji przebiegu obrad.

Dla potrzeb prowadzonych badań stworzyłem własną definicję dwóch rodzajowo różnych grup osób uczestniczących w obradach organu stanowiącego, dzieląc ich na uczestników obrad oraz obserwatorów.

Uczestnik obrad to członek organu stanowiącego (radny) lub też inna osoba, która z racji pełnionej funkcji w urzędzie lub w jednostce organizacyjnej ma prawny obowiązek uczestniczyć w obradach. Grupy osób objętych obowiązkiem uczestniczenia w sesji są określane w praktyce w regulacjach statutowych (w tym zakresie powołuję bardzo liczne przykłady).

Obserwator obrad to osoba postronna, która pragnie przysłuchiwać się przebiegowi obrad, i jej udział w sesji ma charakter dobrowolny, a ona sama nie pełni żadnej funkcji publicznej, która by ją zobowiązywała do uczestniczenia w obradach. Obserwator realizuje konstytucyjne prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji R.P.).

Obie powyższe grupy mają prawo do samodzielnej rejestracji przebiegu obrad (o tym piszę w rozdziale III pracy). Pomimo że nowo obowiązujące przepisy ustrojowe zobowiązały wszystkie samorządy do transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, to są to prawa wobec siebie autonomiczne. **Obowiązek transmisji obrad i jednocześnie jej rejestracji wraz z obowiązkiem zamieszczania nagrań na stronie BIP, oraz na stronie własnej jednostki, nie wyklucza prawa do rejestracji obrad przez uczestnika lub obserwatora.**

W kontekście realizacji prawa do rejestracji przebiegu obrad należy wyraźnie odróżnić od siebie korzystanie przez prowadzącego obrady z uprawnień o charakterze porządkowym od przyznania mu prawa do decydowania o realizacji prawa do rejestracji przebiegu sesji. Wyrażam stanowisko, że prowadzącemu obrady nie została przyznana kompetencja do wydawania zgody na rejestrację przebiegu obrad przez uczestnika czy obserwatora (jak wynika z moich badań, we wskazanych

przykładach sporadycznie nadal istnieją tego typu regulacje). Każdy może rejestrować przebieg sesji, jeśli tylko nie zakłóca to porządku i przebiegu obrad.

2) Jawność trybu głosowania

Jawność trybu głosowania wynika wprost z ustaw ustrojowych, które w sposób jednobrzmiący stanowią, iż „uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej". Głosowanie przeprowadzone wbrew generalnej zasadzie jawności trybu głosowania jest niezgodne z prawem, a tym samym dotknięte wadą istotną, co obliguje organ nadzoru do stwierdzenia nieważności tak podjętych uchwał. Samodzielność organizacyjna w tym zakresie nie może wykraczać poza zmianę trybu głosowania z jawnego na tajne, ale również zmiany w odwrotnym kierunku – z tajnego na jawne. Każda taka zmiana skutkuje nieważnością przeprowadzonego głosowania, co ma obowiązek stwierdzić organ nadzoru.

3) Indywidualizacja głosowania w organie stanowiącym

Na poziomie regulacji ustawowej zmiana, jaka weszła w życie 31.01.2018 r. spowodowała, że głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w BIP i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy. **Zmiana ta ma charakter fundamentalny, co nie oznacza, że w wymiarze praktycznym nie obowiązywała dużo wcześniej**. Zanim nowe przepisy weszły w życie, w skali całej Polski na poziomie samorządów lokalnych obserwowaliśmy liczne inicjatywy, które *de facto* wprowadzały w drodze regulacji statutowych indywidualizację aktu głosowania w organach stanowiących, co pozwalało poznać, jak głosował konkretny radny. Brak regulacji ustawowych uzupełniały regulacje statutowe na poziomie lokalnym, które wprowadzały indywidualizację głosowania. Z badań wynika, że w prawie 12% jednostek statut przewidywał identyfikację jak głosowali poszczególni radni. Najwyższy procentowo wskaźnik występował w statutach powiatów grodzkich (30,30%), bardzo niski w gminach miejskich (2,51%) i powiatach ziemskich (2,86%)[5].

[5] W tym miejscu prezentuję w monografii liczne przykłady tego typu regulacji.

Zaobserwowane inicjatywy statutowe w tym obszarze charakteryzuję jako trzy różne metody regulacyjne:

a) prawo radnego do odzwierciedlenia w protokole wyniku jego głosowania, co następuje na wniosek radnego,

b) prawo radnego do złożenia wniosku formalnego w sprawie zarządzenia głosowania imiennego.

W momencie pojawienia się tego typu wniosku formalnego istniały w zbadanych statutach trzy różne rozwiązania: organ stanowiący podejmował uchwałę; przewodniczący po pojawieniu się tego typu wniosku pytał, czy ktoś z radnych jest przeciw, a w razie jego braku wniosek był akceptowany automatycznie; w razie złożenia wniosku w tym zakresie przez minimalnie określoną liczbę radnych nie przeprowadzało się w tym zakresie głosowania,

c) wszystkie głosowania odbywają się imiennie.

Wprowadzenie głosowania imiennego zawsze jest możliwe, również przy głosowaniach tajnych, gdyż nie zmienia to ustawowo określonego trybu głosowania (w sytuacji głosowania tajnego zmiana głosowania na imienne ma wymiar wyłącznie symboliczny, gdyż nadal tajne pozostaje, jak głosował konkretny radny).

Wyrażam przekonanie, że metody regulacyjne b) i c) nadal zachowują swą aktualność, mimo wprowadzenia nowej zasady ustawowej, że głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. Czy takie założenie sprawdzi się w praktyce? Dziś za wcześnie to stwierdzić, gdyż regulacje obowiązują zbyt krótko.

4) Zakres podmiotowy prawa do informacji

Zakres podmiotowy prawa do informacji wskazuję jako element współokreślający jawność organizacji wewnętrznej organu stanowiącego, gdyż w praktycznym wymiarze tego zagadnienia bardzo duża część informacji o organie stanowiącym jest udostępniana dopiero na wniosek osoby zainteresowanej. Wynika to z faktu, że wobec braku standaryzacji zawartości stron BIP duża część informacji dotycząca organów stanowiących jest możliwa do pozyskania zgodnie z zasadą art. 10 ust. 1

ustawy o dostępie do informacji[6], dopiero na wniosek osoby zainteresowanej. Jednocześnie wobec faktu, że w obowiązujących nadal statutach zawartych jest zbyt wiele regulacji, które w moim przekonaniu w sposób niedopuszczalny ograniczają zakres podmiotowy prawa do informacji, ważne było, by już na tym etapie badań ukazać całościowo to zagadnienie.

Przez prawie 14 lat obowiązywania ustawy o dostępie do informacji kwestia ta nie budziła większych wątpliwości, o czym świadczą licznie przywołane opinie NSA i WSA z tego okresu. Wątpliwości mogły się pojawić po opublikowaniu postanowienia T.K. z 02.12.2015 r. (SK 36/14, OTK-A 2015, Nr 11, poz. 18), choć były to moim zdaniem wątpliwości od początku nieuprawnione. W postanowieniu T.K. stwierdził m.in.: „(...) konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie «obywatelom», a zatem osobom fizycznym legitymującym się obywatelstwem polskim. Oznacza to, że stowarzyszenie nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej dotyczącej tego prawa"[7]. Próby zinterpretowania powyższego postanowienia TK w wymiarze praktycznym, jako umożliwiające pozbawienie prawa do informacji osób prawnych, zostało w orzecznictwie sądów administracyjnych uznane za nieznajdujące podstaw w obowiązującym porządku prawnym (wskazuję liczne orzecznictwo WSA i NSA tego dotyczące).

Podsumowując, wyrażam stanowisko, iż prawo do informacji w trybie wnioskowym przysługuje każdemu, przez co należy rozumieć każdą osobę fizyczną, osobę prawną oraz jakąkolwiek nieformalną grupę zrzeszającą osoby fizyczne i prawne. Warunkiem jest, by osoba prawna była właściwie reprezentowana, stosownie do właściwych dokumentów o charakterze statutowym.

II. Rozdział II pracy poświęcony został elementom związanym z organizacją przebiegu sesji organu stanowiącego.

Każdy dokument zawierający informacje o sprawach publicznych może być przedmiotem zainteresowania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nawet w przypadku dokumentów, na podstawie których realizowane

[6] Art. 10 ust. 1: Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.
[7] W składzie 5-osobowym zostało złożone zdanie odrębne, które osobiście w pełni akceptuję.

są zadania publiczne, a które nie były przedmiotem publicznej debaty w trakcie obrad organu stanowiącego. Z tego właśnie powodu dokonałem wyodrębnienia dwóch różnych przejawów jawności działania organu stanowiącego.

Zaproponowałem by zasadę jawności prac organu stanowiącego ujmować dualnie: jako jawność wewnętrzną i jawność zewnętrzną.

Poprzez jawność wewnętrzną rozumiem jawność działań podejmowanych w procesie wykonywania przez organy stanowiące zadań ustawowo im przypisanych. Mieszczą się tu zarówno procesy o charakterze uchwałodawczym, jak i wszelkie działania faktyczne, które w ramach tego procesu są wykonywane. Szczególne znaczenie ma jawność procesu legislacyjnego od momentu powstania oficjalnego projektu aktu, poprzez występujące w procedurze poszczególne etapy, aż po jego uchwalenie i oficjalne ogłoszenie.

Poprzez jawność zewnętrzną rozumiem otwartość obrad i prawo do uczestniczenia w nich przez każdego zainteresowanego. Zarówno Konstytucja RP, jak i ustrojowe ustawy samorządowe oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej wyraźnie statuują zasadę jawności oznaczającą prawo każdego zainteresowanego do uczestniczenia w obradach w sposób nieskrępowany w roli obserwatora z możliwością rejestracji przebiegu obrad. Prawo bycia obserwatorem sesji jest prawem bezwarunkowym, niewymagającym żadnego zgłoszenia ani uzyskania niczyjej zgody. W obradach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć dwie grupy osób: obserwatorzy obrad oraz uczestnicy obrad (obie grupy zostały zdefiniowane przeze mnie w rozdziale I).

Poprzez organizację sesji należy rozumieć szereg czynności mających charakter informacyjno-kreacyjny, takich jak:

a) zwołanie sesji,
b) zapewnienie jawności informacji o terminie i miejscu obrad,
c) prowadzenie obrad organu stanowiącego.

Trzy powyższe elementy zostały poddane bardzo szczegółowej analizie z punktu widzenia treści statutów poszczególnych jednostek. Kładę wyraźny nacisk na potrzebę analizowania w kontekście wolnego charakteru mandatu przedstawicielskiego poszczególnych czynności organizacji sesji, przede wszystkim skuteczności jej zwołania, jak i prowadzenia obrad. Ma to szczególne znaczenie przy analizowaniu charakteru uprawnień porządkowych prowadzącego obrady, czemu poświęciłem

20 stron pracy. Wolny charakter mandatu radnego musi być brany pod uwagę przy ocenie wzajemnego oddziaływania na siebie uprawnień porządkowych prowadzącego obrady i swobody sprawowania mandatu. Oba te prawa nie mogą być wykonywane w sposób niezgodny z ich istotą, jednocześnie poprzez swoją realizację nie mogą prowadzić do unicestwienia istoty realizacji prawa przeciwstawnego.

Sesja rady ze swej istoty jest wydarzeniem publicznym, ogólnodostępnym i mogą w niej uczestniczyć wszyscy zainteresowani bez obowiązku wcześniejszego zgłaszania swojego udziału. Takie założenie powszechności, ogólnodostępności i bezwarunkowości jawności obrad wymaga brania pod uwagę nie tylko czynników prawnych, ale również organizacyjnych, lokalowych o technicznych. Wszystkie te elementy łącznie mają z jednej strony zapewnić sprawne procedowanie, z drugiej swobodne wykonywanie konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenie i rejestracji jego przebiegu.

Analiza praktycznego wymiaru jawności organizacji sesji rozpoczyna się od ustalenia jej terminu, następnie przechodzi do etapu informowania o sesji oraz zawiadamiania radnych. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma publikowanie informacji na stronie BIP, ale również na stronie własnej jednostki niebędącej BIP oraz fakultatywnie w inny zwyczajowo przyjęty sposób. To również podjęcie określonych prawnie czynności informacyjnych, do których obligują przewodniczącego normy statutowe. W dalszej kolejności to podjęcie działań organizacyjnych o wymiarze lokalowym zapewniających swobodny udział w obradach uczestnikom oraz obserwatorom obrad, ale również przedstawicielom mediów i lokalnych parlamentarzystów.

Od momentu otwarcia sesji przez przewodniczącego przechodzimy z etapu organizacji w etap prowadzenia obrad (temu poświęcony został rozdział III pracy). Wobec faktu, że moment otwarcia sesji nie jest ustawowo uregulowany, poddałem analizie treści statutów w tym zakresie. Wskazuję na istniejące różnorodne regulacje w tym obszarze, które z reguły opisują określony ceremoniał słowny z tym związany.

Omawiając zagadnienie organizacji sesji w wymiarze praktycznym, należy wyraźnie odróżniać sesję od posiedzenia. Ustrojowe ustawy samorządowe nie regulują kwestii posiedzeń, a zatem rozwiązań tej materii należy poszukiwać w aktach prawa miejscowego. W ramach jednej sesji może się odbywać

kilka posiedzeń, pomiędzy którymi występują przerwy, jeżeli nadmiar spraw uniemożliwił ich rozstrzygnięcie w ciągu jednego dnia obrad. Taka sytuacja ma miejsce również wtedy, jeżeli przepisy statutowe przewidują np., że sesja nie może trwać dłużej niż określoną liczbę godzin lub też nie może trwać dłużej niż do określonej godziny. W okresie między posiedzeniami przewodniczący nadal zachowuje określone uprawnienia organizacyjno-kreacyjne, z których ma prawo korzystać w razie potrzeby. Szczególne znaczenie ma tu dokonywanie ewentualnych zmian w terminie następnego posiedzenia trwającej sesji, co nakłada na przewodniczącego obowiązek kolejnego upublicznienia informacji w tym zakresie, powiadomienia uczestników i obserwatorów sesji, stosownie do przepisów ustawowych i statutowych.

Zarówno termin, jak i miejsce obrad organu stanowiącego nie zostały ustawowo określone w sposób szczegółowy. Analiza obowiązujących przepisów pozwala na przyjęcie, że **miejsce odbywania się sesji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego powinno spełniać następujące cechy:**

- zapewniać możliwość niezakłóconego przeprowadzenia obrad, z punktu widzenia swobody dysponowania miejscem posiedzenia i czasem jego trwania,
- zapewniać możliwość udziału obserwatorom sesji realizującym konstytucyjne prawo wstępu na posiedzenia określone w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP,
- zapewniać organizacyjne warunki umożliwiające nagrywanie przebiegu sesji przez każdego zainteresowanego,
- zapewniać techniczne i lokalowe warunki umożliwiające sprawne przeprowadzanie głosowań – szczególnie ważne wobec nowych regulacji prawnych, zgodnie z którymi głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych.

Dokonując historycznego przeglądu prawnych regulacji odnoszących się do podmiotów uprawnionych do zwoływania sesji organu stanowiącego, przy uwzględnieniu specyfiki pierwszych sesji nowo wybranych rad, w dalszej części **analizie poddałem występujące w praktyce formy i metody zapewnienia jawności informacji o terminie i miejscu obrad** (informowanie o sesji). Jest to szczególnie ważne, gdyż obowiązujące ustawodawstwo w tym zakresie nie zawiera żadnych jasno określonych obowiązków. **Wyniki badań wskazują,**

że w praktycznym wymiarze mamy do czynienia ze swoistym dysonansem pomiędzy zapisem statutowym a jego faktyczną realizacją poprzez zamieszczanie na stronie BIP informacji o terminie i miejscu sesji. Zwraca uwagę duża rozbieżność wyników odpowiedzi na dwa pytania: „czy statut przewiduje upublicznienie informacji o sesji", oraz „czy informacja ta jest zamieszczana na BIP". Statuty w całej Polsce przewidywały obowiązek upublicznienia informacji o sesji aż w 96,53% przypadków, podczas gdy faktyczny zakres realizacji tego obowiązku na stronach BIP w całej Polsce wynosił tylko 56,60%. Wyniki analizy wskazują jednocześnie, że statuty bardzo rzadko określają zawiadamianie mieszkańców o planowanej sesji jako prawny obowiązek. I ta kwestia niewątpliwie ma znaczący wpływ na zaistnienie powyższego dysonansu. W warstwie językowej często mamy do czynienia z regulacją, która brzmi: „powinno się zawiadamiać", „powinno zostać podane do publicznej wiadomości", „podaje się". Tego typu stwierdzenia nie mają charakteru kategorycznego, i nie świadczą o traktowaniu zawiadamiania jako prawnego obowiązku. Statut może jednakowoż przewidywać określone skutki w razie niewłaściwego lub zbyt późnego doręczenia zawiadomień o sesji konkretnym radnym. W zbadanej praktyce tego typu regulacje statutowe istnieją i obowiązują. Skutek ten jednak zachodzi z racji na niewłaściwe zawiadomienie o sesji radnego, nie zaś bliżej nieokreślonego obserwatora sesji.

Przeprowadzona analiza treści statutów wskazuje, że nawet jeżeli istniały regulacje nakazujące zawiadamianie o planowanej sesji, terminy dla tego typu zawiadomień były bardzo krótkie. Za niewłaściwe uznać należy sytuacje, gdy upublicznienie zostaje w całości pozostawione do uznania przewodniczącego rady. Minimalnym standardem regulacji statutowej powinno być wyraźne wskazanie w statucie, że o najbliższej sesji obowiązkowo zamieszcza się informacje na stronie BIP. Ewentualne dodatkowe formy, tzw. zwyczajowo przyjęte czy też na stronie internetowej gminy, oczywiście mogą występować czy wręcz powinny, nie mogą być jednak traktowane jako wyłączne, a na dodatek pozostawione w całości uznaniu przewodniczącego. W moim przekonaniu upublicznianie zawiadomień o sesji powinno następować w takim samym reżimie czasowym, jak wysyłanie zaproszenia do radnych i innych uczestników sesji. Chodzi bowiem o to, by zawiadomienie o sesji dotarło

nie tylko do uczestników obrad, lecz także do potencjalnie zainteresowanych jej obserwatorów.

W kolejnej części rozdziału II analizie poddałem istniejące metody zawiadamiania radnych o sesji. Procedura ta nie jest w żadnym stopniu uregulowana w samorządowych ustawach ustrojowych. W całości obszar ten pozostaje w domenie regulacyjnej aktów prawa miejscowego. Zatem rzetelnej oceny obecnego stanu prawnego w tym zakresie można dokonać wyłącznie po dokonaniu przeglądu istniejących w tym obszarze regulacji na poziomie aktów prawa miejscowego, co zostało w pracy wnikliwie przeprowadzone.

Skuteczne zawiadomienie radnego musi być skierowane indywidualnie. W orzecznictwie sądowym ugruntowała się opinia, zgodnie z którą pojęcie „zwołanie sesji" należy rozumieć jako należyte i wyczerpujące działania mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i programie sesji. Ukazałem bardzo różnorodne metody stosowane do zawiadamiania radnych o sesji, przyjmując założenie, że każde przyjęte rozwiązanie musi zakładać komunikację zwrotną oraz być dokonywane w sposób zindywidualizowany. Średnio w całej Polsce prawie co czwarta zbadana jednostka przewidywała możliwość zawiadamiania radnych o sesji rady przy wykorzystaniu poczty elektronicznej. Ponad 36% zawierało jedynie ogólne stwierdzenia, że radnych zawiadamia się o sesji bez wskazania, w jaki sposób ten obowiązek jest realizowany.

Moim zdaniem właściwie określona regulacja zawiadamiania radnych o sesji musi spełniać trzy cechy:

- powiadomienie musi mieć charakter zindywidualizowany,
- przyjęta formuła powiadomienia musi przewidywać interakcję zwrotną ze strony radnego,
- stosowana formuła zawiadomienia musi być zgodna ze statutem, by wywołać skutki w nim określone.

Sformułowałem konkretne wnioski *de lege ferenda* odnośnie prawnej regulacji informowania na BIP o terminie sesji organu stanowiącego. Rozwiązania prawne w tym zakresie powinny się charakteryzować dwoma cechami:

- **tożsamość przedmiotowo - czasowa zawiadomienia.** Zawiadomienie o terminie sesji w BIP powinno być zamieszczane w tym samym momencie, gdy o terminie sesji są zawiadamiani jej uczestnicy. Jakiekolwiek zmiany w tym zakresie powinny być niezwłocznie aktualizowane na stronie BIP;
- **odmienny charakter prawny informowania i zawiadamiania o sesji.** Informowanie o terminie sesji nie może być utożsamiane ze skutecznym zawiadomieniem radnego o sesji, gdyż w tym przypadku mamy do czynienia z innego rodzaju obowiązkiem informacyjnym. Należy wyraźnie od siebie odróżniać zawiadamianie o sesji jej uczestników – przede wszystkim radnych – od informowania o sesji jej obserwatorów.

W kolejnej części rozdziału II analizie poddałem regulacje odnoszące się do uczestnictwa w sesji dziennikarzy. Ich rola sprowadza się w wymiarze praktycznym do informowania mieszkańców o przebiegu sesji, ale również transmitowania obrad, czego nie można wykluczyć mimo nowych w tym zakresie obowiązków (o obowiązku transmitowania więcej w rozdziale III). Z analizy treści statutów jednostek wynika, że regulowanie zasad udziału w sesji dziennikarzy jest dość rzadkie. W dokonywanej ocenie nie skupiłem się na rodzajowych grupach regulacji, lecz na poszukiwaniu w statutach jakiejkolwiek regulacji odnoszącej się do udziału w sesji dziennikarzy. W Polsce średnio 12% statutów reguluje ich udział w obradach organu stanowiącego. Wyniki badań pozwalają na wskazanie istnienia zależności, że wielkość jednostki jest proporcjonalna do istnienia regulacji statutowej statusu dziennikarza. Wynika to z faktu, że im większa jest dana jednostka, tym większe zainteresowanie mediów przedmiotem jej działania, co przekłada się na realną obecność dziennikarzy w trakcie obrad. W dalszej kolejności może to powodować lokalną potrzebę uregulowania w statucie aktywności dziennikarzy w trakcie sesji. Wychodząc z założenia, że to lokalna potrzeba jest głównym czynnikiem sprawczym normatywnego regulacji aktywności dziennikarzy w trakcie obrad rady, o wiele istotniejsze jest wskazanie, jakiego rodzaju rozwiązania można uznać za dopuszczalne, właściwe czy wręcz wzorcowe.

Analiza istniejących w praktyce rozwiązań pozwoliła na sformułowanie kilku postulatów *de lege ferenda* odnośnie do ewentualnej statutowej regulacji uczestnictwa dziennikarzy w sesji organu stanowiącego:

- Prawne określenie obowiązku informowania mediów o terminie i miejscu sesji.
  Wskazuję istnienie licznych przykładów, ale również wyodrębniam te, które wydają się zbędne ze względu na powielanie już obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie.

- Organizacja obecności dziennikarzy na sali obrad.
  Jeżeli rozwiązania nie prowadzą do naruszenia istoty prawa do rejestracji, nie powinny budzić wątpliwości. W żadnym jednak wypadku nie mogą prowadzić do rozwiązań dyskryminujących przedstawicieli różnych mediów.
- Niezakłócanie przebiegu obrad.
  Jest to norma o charakterze uniwersalnym i odnosi się do uczestników, jak i obserwatorów sesji. Regulacje tego typu wydają się być właściwe, pod warunkiem że są w praktyce interpretowane w sposób niewykraczający poza ich cel – zapewnienie porządku i niezakłóconego przebiegu obrad. Pomiędzy uprawnieniem dziennikarzy do rejestrowania przebiegu obrad oraz uprawnieniem przewodniczącego do stosowania wytycznych porządkowych muszą istnieć swoiste balans i równowaga. Oba te prawa nie mogą być wykonywane w sposób niezgodny z ich istotą, tym samym poprzez swoją realizację nie mogą prowadzić do zniesienia istoty realizacji prawa przeciwstawnego.
- Transmitowanie obrad organu stanowiącego.
  Duża część statutów regulujących udział dziennikarzy w sesji zawiera wyraźne stwierdzenie, że podstawowym prawem dziennikarzy jest prowadzenie transmisji z obrad rady. Nowe regulacje odnośnie do obowiązku transmitowania obrad przez same samorządy wydają się czynić zbędnymi istniejące regulacje statutowe roli dziennikarza w procesie transmitowania obrad. Chociaż w wymiarze praktycznym nadal jest możliwa sytuacja, gdy poza organizowanym przez samą jednostkę obowiązkiem transmitowania obrazu i dźwięku z obrad podobnych czynności dokonuje ktokolwiek spośród zarówno obserwatorów, jak i uczestników sesji.

Nowe przepisy nie określiły transmitowania dokonywanego przez samorząd jako jedyny i wyłącznie dopuszczalny (ta sprawa wymaga przeprowadzenia nowych badań już po kilku latach obowiązywania tych przepisów).

- Zakaz dublowania w statutach rozwiązań ustawowych.
  Jest to postulat generalny formułowany od wielu lat w piśmiennictwie przedmiotowym, ale ma on szczególne znaczenie, gdy mamy do czynienia z wartościami konstytucyjnymi, jakimi są jawność życia publicznego i prawo do informacji. Wskazuję na zbędność konkretnych regulacji statutowych dotyczących przykładowo prawa do wglądu w dokumenty, wobec wyraźnej treści Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W ostatniej części rozdziału II analizuję prowadzenie obrad organu stanowiącego ze szczególnym wyeksponowaniem uprawnień porządkowych prowadzącego obrady.

Prowadzenie obrad leży w gestii trzech podmiotów: przewodniczącego organu stanowiącego, wyznaczonego wiceprzewodniczącego oraz najstarszego wiekiem wiceprzewodniczącego[8]. W obszarze prowadzenia obrad należy wyróżnić dwa rodzaje przewodniczących: przewodniczący obradom i przewodniczący organu stanowiącego. Analizując poszczególne źródła uprawnień do prowadzenia obrad wskazuję, że wszelkie uprawnienia porządkowo-organizacyjne przewodniczącego mieszczą się w prawem określonej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego do kształtowania własnego ustroju, pod warunkiem że nie ingerują w ustawowo określone uprawnienia innych organów. Analiza wszelkich uprawnień o charakterze porządkowym musi być odnoszona do prowadzącego obrady, czyli osoby faktycznie przewodniczącej obradom, a nie wyłącznie wobec przewodniczącego organu stanowiącego.

Punktem wyjścia analizy licznych uprawnień porządkowych przewodniczącego obradom musi być zawsze założenie, że prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów nie oznacza, że można to prawo realizować w sposób całkowicie dowolny. Prawo wstępu

[8] Pod koniec 2018 r. w Sejmie pojawił się projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie województwa, który wprowadza jeszcze dalej idące zmiany w tym zakresie, które miałyby mieć zastosowanie, gdy przewodniczący uchyla się od zwołania sesji (patrz druk sejmowy nr 3087; na dzień 13 marca 2019 r. procedowanie projektu zakończyło się na etapie głosowania po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu).

i uczestniczenia w obradach rady i ich komisji ma wymiar szeroki, jego praktyczna realizacja może jednak rodzić potrzebę ograniczeń o charakterze organizacyjnym.

W treści statutów jednostek poddanych badaniu odnajdujemy liczne uprawnienia porządkowe prowadzącego obrady, wśród których wyróżniam trzy zasadnicze grupy:

1) Odebranie radnemu głosu i wykluczenie z obrad

Powołując opinie przedstawicieli doktryny oraz opinie judykatury, poddaję rozważaniom, czy ogólna norma kompetencyjna do prowadzenia i organizowana obrad pozwala na wnioskowanie proaktywne, wedle którego prowadzący obrady w celu sprawnego prowadzenia obrad ma prawo do stosowania określonych instrumentów dyscyplinujących zarówno uczestników, jak i obserwatorów obrad. Właściwość oceny takiej możliwości jest zależna od zachowania warunku, że pomiędzy aktywnością radnego w ramach wykonywania mandatu a uprawnieniem prowadzącego obrady do stosowania instrumentów porządkowych istnieją balans i równowaga. Wyrażam stanowisko, że wskazane uprawnienia – odebranie głosu i wykluczenie z obrad – powinny być traktowane rozłącznie, w myśl zasady, że uprawnienia prowadzącego powinny być stosowane krocząco. Dynamika zdarzeń trwającej sesji może w pewnych sytuacjach wymagać skorzystania przez przewodniczącego obradom z określonych uprawnień porządkowych, nie może to jednak unicestwiać samej istoty wolnego charakteru sprawowania mandatu. Tylko przy takim założeniu istnieje możliwość określenia w statucie jednostki samorządu terytorialnego określonych uprawnień dyscyplinujących wobec uczestników i obserwatorów trwającej sesji. Z badań wynika, że średnio w całej Polsce ponad 94% jednostek posiada uregulowania w tym zakresie, które poddałem szczegółowej analizie.

2) Limitacja czasowa wypowiedzi

Zagadnienie poddane zostało analizie w odniesieniu do dwóch różnych grup: radnych jako uczestników sesji oraz pozostałych osób będących w grupie obserwatorów. Różnorodność form wykonywania zadań publicznych przez samorządy terytorialne sprawia, że w trakcie obrad głos zabierają również osoby spoza składu rady. Zbadane regulacje statutowe przewidywały możliwość ograniczenia czasu wypowiedzi także innych osób występujących na forum rady. Średnio w całej Polsce ponad 30% jednostek zawierało w swoich statutach regulacje umożliwiające czasowe

ograniczenie wypowiedzi innych osób niż radny (najwyższy odsetek tego typu regulacji znajdziemy w grupie powiatów grodzkich, aż 63%, najniższy zaś w grupie gmin miejskich, prawie 12%).

Co do ograniczeń czasowych wypowiedzi radnych, średnio w całej Polsce ponad 41% jednostek zawierało w swoich statutach regulacje umożliwiające czasowe ograniczenie wypowiedzi radnego (najwyższy odsetek w grupie powiatów grodzkich aż 75%. I bardzo zbliżony w grupie powiatów ziemskich i gmin miejskich – odpowiednio 24,80% i 24,23%).

Wyniki badań pozwoliły na wyodrębnienie dwóch modeli regulacyjnych czasowej limitacji wypowiedzi radnych:

- **model ograniczeń personalnych** – występują w nim normy kompetencyjne o charakterze generalnym skierowane do prowadzącego obrady. W tej grupie znajdują się jednostki, których statuty nie określają precyzyjnie limitów czasowych wypowiedzi, a kwestie możliwości ograniczenia w tym zakresie pozostawiają indywidualnej decyzji prowadzącego obrady;
- **model ograniczeń funkcjonalnych** – występują w nim normy ściśle określające limity czasowe dla różnych trybów wypowiedzi radnych. W grupie tej znajdują się te jednostki, które szczegółowo określają czas wypowiedzi, dookreślając dodatkowo, w jakim trybie i w związku z jaką pełnioną funkcją ma zastosowanie określone ograniczenie czasowe.

Aby prawna regulacja czasowej limitacji wypowiedzi radnego nie stała w sprzeczności z istotą wolnego charakteru mandatu, musi charakteryzować się następującymi cechami:

- limitacje czasowe wypowiedzi powinny być stosowane wobec radnych w sposób jednakowy. Każda występująca forma samoorganizacji w danej jednostce, typu kluby czy koła, powinna być równo traktowana w kontekście ewentualnych limitacji czasowych wypowiedzi;
- limit czasowy wypowiedzi w kategoriach dyskusji zwrotnych powinien być wzajemnie komplementarny. Jeżeli statut przykładowo przewiduje 2 minuty na sprostowanie, to replika wobec sprostowania powinna być określona w takim samym wymiarze czasowym;

- przewodniczący rady, prowadzący obrady oraz sprawozdawcy komisji powinni mieć prawo do wypowiedzi nieograniczonej czasowo.

Reasumując, jakiekolwiek ograniczenia czasowe wypowiedzi radnego powinny zakładać, że w sytuacjach spornych decyzję ostateczną podejmuje w tym zakresie organ stanowiący. W statucie nie powinno się ograniczać czasowo wypowiedzi parlamentarzystów, wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz ich zastępców, a także członków zarządu powiatu i województwa.

3) Szczególne uprawnienia organizacyjno-porządkowe prowadzącego obrady

W tej części pracy omówione zostały innego rodzaju uprawnienia, jakie poza wcześniej wymienionymi przewidują statuty, a których celem jest zapewnienie porządku i sprawny przebieg obrad.

Średnio w Polsce ponad 96% jednostek przewidywało w swoich statutach tego typu regulacje. Najczęściej występującą normą o charakterze generalnym jest stwierdzenie, że przewodniczący czuwa nad sprawnym przebiegiem obrad. Jest to zapis o tyle istotny, że w sytuacjach wątpliwych tworzy generalne domniemanie kompetencyjne w tym obszarze. Oczywiście takie domniemanie można wyinterpretować wprost z ustrojowych ustaw samorządowych, które wskazują, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W słowach „organizowanie i prowadzenie" zawiera się ogólna dyrektywa do podejmowania działań porządkowych mających na celu usprawnienie przebiegu obrad. Uszczegółowienie roli prowadzącego obrady w tym obszarze wydaje się być zabiegiem właściwym. W pracy wskazuję cały szereg regulacji tego typu, wyraźnie akcentując, że podejmowanie działań porządkowych musi być zarezerwowane dla osoby faktycznie prowadzącej obrady. Normy o charakterze blankietowym, które prowadzący obrady dostosowuje w zależności od występującej aktualnie potrzeby, wydają się być rozwiązaniem adekwatnym i proporcjonalnym.

Wskazuję jednocześnie na istnienie ogromnej różnorodności rozwiązań niepowtarzalnych, istniejących tylko w danej jednostce, których celem jest organizacyjne wsparcie prowadzącego obrady i sprawny ich przebieg.

Rozwiązania te nie zawsze mają wyłącznie dyscyplinować uczestników/obserwatorów sesji, generalnie ich celem jest usprawnienie przebiegu obrad. Istniejące rozwiązania nie poddają się łatwo kategoryzacji, lecz można je sprowadzić do pięciu charakterystycznych obszarów regulacji:

- organizacja pierwszej sesji,
- kształtowanie listy zaproszonych gości,
- szczególna forma udziału w sesji parlamentarzystów,
- wsparcie organizacyjne w prowadzeniu obrad ze strony organu wykonawczego,
- zarządzanie przerwy w obradach.

Wszystkie te elementy szczegółowo opisałem, podając w monografii bardzo liczne przykłady.

III. W rozdziale III pracy wyeksponowałem jawność przebiegu obrad organu stanowiącego.

Na potrzeby pracy **stworzyłem własną klasyfikację pojęciową, analizując jawność obrad w ujęciu pasywnym i aktywnym.** Brałem pod uwagę, jakiego rodzaju działania są prawnym obowiązkiem organu stanowiącego (ujęcie aktywne), a w jakim zakresie samorząd stwarza jedynie warunki dla aktywności osób postronnych (ujęcie pasywne).

1. W ujęciu aktywnym zasady jawności obrad zawarłem następujące elementy:

a) obowiązek transmitowania obrad.

Transmitowanie obrad oznacza przesyłanie obrazu i dźwięku na bieżąco w czasie rzeczywistym z obrad organu stanowiącego, pomiędzy nadawcą a bliżej nieokreślonymi odbiorcami. Transmitowanie ma zapewnić możliwość obserwowania obrad na żywo poprzez przekaz jednocześnie dźwięku i obrazu, bez jednoczesnego przebywania w miejscu obrad. Dostęp do transmisji obrazu i dźwięku musi być zapewniony wszystkim zainteresowanym odbiorcom bezpłatnie w czasie rzeczywistym. W procesie transmitowania nadawcą jest odpowiednia komórka organizacyjna obsługująca biuro rady. Ważne jednak, że musi to być działanie podjęte przez biuro rady, nie przez postronnego obserwatora.

W dotychczasowym stanie prawnym element ten był działaniem, jakie samorząd mógł realizować w miarę możliwości, ale nie był to prawnie określony obowiązek. Analiza statutowa wykazała, że niezwykle rzadko treści statutów przewidywały wprost obowiązek transmitowania przebiegu obrad organów stanowiących. Nawet jeżeli było zorganizowane transmitowanie obrad w czasie rzeczywistym, to rzadko kiedy było to regulowane statutowo. Raczej było to przejawem panującego zwyczaju, nie realizacji obowiązku statutowego. W takiej sytuacji dla właściwego rozpoznania skali zjawiska wszystkim 619 jednostkom samorządu terytorialnego zadane zostało jednobrzmiące pytanie „Czy obrady organu stanowiącego (rady miasta/rady powiatu) są transmitowane online w czasie rzeczywistym?" Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że na 619 jednostek obrady rad gmin i rad powiatów transmitowane były w 65 jednostkach, co daje wynik 10,50%.

b) obowiązek utrwalania obrad

Podobnie jak w przypadku transmitowania obrad, stan prawny w tym zakresie uległ zmianie. Od listopada 2018 r. jest to prawny obowiązek spoczywający na każdym samorządzie. W trakcie prowadzonych badań analizowałem ten element dualnie: jako czynność o charakterze wspomagającym stworzenie protokołu z sesji, oraz jako prawny obowiązek wynikający z treści statutu. Przeprowadzone badania skupiły się na analizie odpowiedzi udzielonych przez biura rad. Spośród 619 objętych badaniem jednostek samorządu terytorialnego 466 rejestrowało obrady rad gmin czy rad powiatów. Tego typu rozwiązania nie były stosowane w 153 samorządach. Można zatem stwierdzić, że zmiany prawne, jakie zaszły w tym zakresie od listopada 2018 r., były odzwierciedleniem wyraźnie zauważalnej praktyki w samorządach, gdyż większość jednostek rejestrowała przebieg obrad swoich organów stanowiących.

c) obowiązek zamieszczania materiałów na stronie BIP

Wobec faktu, że samo nagrywanie przebiegu obrad przez długie lata nie było określane jako prawny obowiązek, będąc jedynie alternatywą w zależności od lokalnych w tym zakresie możliwości, nie istniał również wyraźnie określony prawnie obowiązek publikacji nagrania na stronie BIP. Z przeprowadzonych badań wynika, że zaledwie 60 jednostek samorządu terytorialnego z przebadanych 619 umożliwiało pobieranie ze strony BIP nagrań z obrad rad gmin czy rad powiatów. Dopiero nowe regulacje

w tym zakresie spowodowały, że nagrania stają się w sposób automatyczny informacją publiczną, na dodatek objęte są obowiązkiem publikacji w BIP. Kwestia xta została przeze mnie poddana analizie z punktu widzenia zasad kardynalnych dostępu do informacji[9] oraz bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych.

Odrębny punkt badań poświęciłem kwestii statusu formalnoprawnego protokołów z obrad, wskazując na trzy ważne momenty silnie determinujące rodzaje dokumentów wytwarzanych w procesie protokołowania: materiał roboczy, projekt protokołu, protokół w sensie normatywnym.

Z przeprowadzonej analizy 619 jednostek wynika, że **w praktyce istnieją trzy podstawowe modele sporządzania protokołów z sesji**:

- model akceptacji kolegialnej,
- model akceptacji indywidualnej,
- model mieszany.

Osobiście uważam, że model mieszany jest najkorzystniejszy, gdyż ogranicza do minimum okres niepewności i skraca czas oczekiwania na protokół. Jednocześnie w najpełniejszym zakresie realizuje powszechność i niezwłoczność prawa do informacji.

2. W ujęciu pasywnym zasada jawności obrad oznacza, że organ stanowiący zapewnia warunki do faktycznej realizacji określonego prawa, sam nie organizując jego realizacji.

W ujęciu pasywnym zasady jawności obrad zawarłem takie elementy jak:
a) zapewnienie prawa do wstępu na posiedzenia.

Analizując normy konstytucyjne w tym zakresie, prawo do wstępu na posiedzenia organów stanowiących w samorządzie terytorialnym opisuję kilkoma wiodącymi cechami:

- przysługuje każdej osobie fizycznej, bez względu na wiek, obywatelstwo, miejsce zamieszkania,

[9] Temat ten został również opracowany w publikacji: P. Sitniewski, *Nowe regulacje dotyczące transmitowania obrad organów kolegialnych w samorządzie terytorialnym*, „Kontrola Zarządcza w Jednostkach Sektora Publicznego" 2018, nr 5, str. 13-17.

- realizacja prawa jest bezwarunkowa, za wyjątkiem sytuacji, gdy przyczyny lokalowe lub techniczne uniemożliwiają uczestniczenie wszystkim zainteresowanym. W takiej sytuacji dobór uczestniczących nie może nikogo dyskryminować,
- prawo wstępu na posiedzenia jest automatycznie równoznaczne z prawem do nagrywania i transmitowania przebiegu sesji,
- przewodniczący organu stanowiącego jest obowiązany zapewnić warunki lokalowe i techniczne dla właściwej realizacji tego prawa,
- każdy uczestnik sesji ma obowiązek podporządkowywać się poleceniom porządkowym prowadzącego obrady,
- prawo do aktywnego uczestniczenia w sesji przez jej obserwatora zależne jest od statutowych regulacji w tym zakresie, a w razie ich braku od zgody prowadzącego obrady.

Szczegółowej analizie poddałem prawne możliwości wyłączenia jawności obrad z punktu widzenia regulacji ustawowych, jak i występujących licznie regulacji statutowych. Sformułowałem tezę, że obowiązujące przepisy wskazują na ograniczony katalog przesłanek umożliwiających ograniczenie jawności zewnętrznej obrad.

Przesłanki umożliwiające ograniczenie dostępu do posiedzeń można scharakteryzować następująco:

- katalog przesłanek jest ściśle określony – lokalowe lub techniczne,
- dobór osób zachowujących prawo wstępu musi być uzasadniony,
- **nie istnieje możliwość utajnienia obrad rady** – ten punkt analizuję szczegółowo, wychodząc z założenia, że Konstytucja w art. 61 ust. 3 stanowi o ograniczeniu, a nie całkowitym wyłączeniu tego prawa.

b) zapewnienie możliwości dokonywania rejestracji obrad.

Wychodząc od założeń konstytucyjnych, poprzez analizę uprawnień o charakterze porządkowym prowadzącego obrady wykazuję, że prawo do rejestracji nie może być uzależnione od niczyjej zgody. Mają do niej bezwarunkowe prawo zarówno uczestnicy, jak i obserwatorzy sesji. Jest to zatem prawo o charakterze wolnościowym, dla którego realizacji władza ma obowiązek zapewnić wyłącznie odpowiednie warunki, ale co do zasady – nie ma prawa decydować dyskrecjonalnie o możliwości

jego realizacji. Rejestracja obejmuje zarówno prawo do nagrywania obrad, jak i fotografowania jej przebiegu. W kontekście nowych przepisów RODO oraz ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (art. 81 ust. 2 pkt 1) wyrażam stanowisko, że **każdy, kto uczestniczy w formule uczestnika czy obserwatora sesji, świadomie przyjmuje do wiadomości istnienie prawa do indywidualnej rejestracji przebiegu obrad. Tym samym, będąc obecnym w trakcie obrad, świadomie sytuuje swoją osobę w sferze publicznej, rezygnując w sposób domniemany z ochrony własnego wizerunku.** Przepisy RODO wprowadzają w tym zakresie określone obowiązki w formule klauzul informacyjnych, co nie stoi w sprzeczności z zaprezentowanym założeniem, a jedynie je dopełnia.

c) zapewnienie warunków do aktywnego udziału obserwatorów sesji w trakcie obrad

Ostatni element jest w bardzo niewielkim stopniu uregulowany ustawowo i stanowi szczególną domenę regulacji statutowej. Jednostki w różnorodnych formach organizacyjnych zapewniają mieszkańcom aktywny udział w trwającej sesji. Z racji na fakt regulowania w statucie warunków dla tych aktywności, zawarłem ten element w ujęciu pasywnym. W swojej pracy ukazuję wiele przykładów tego typu regulacji. Średnio w całej Polsce ponad 38% jednostek posiadało statutową gwarancję możliwości zabrania głosu przez mieszkańców w trakcie sesji. Największy procent występował w grupie powiatów grodzkich – równo 50%, najniższy zaś w grupie powiatów ziemskich – 32%.

Analiza statutów pozwala na wskazanie pewnych rodzajowych grup regulacji zapewniających formę aktywnego udziału w sesji przez mieszkańców:

- udzielanie głosu mieszkańcom przez przewodniczącego – jest to najczęściej występująca regulacja,
- udzielanie głosu mieszkańcom za zgodą rady – czasem prawo do zabrania głosu jest uzależnione od wyrażenia zgody przez radę. W tej sytuacji wniosek mieszkańca składany jest do przewodniczącego, który jest obowiązany do poddania tej sprawy głosowaniu w radzie,
- udzielanie głosu osobom zaproszonym na sesje,

- obowiązek wcześniejszego zgłoszenia chęci zabrania głosu – w niektórych przypadkach istnieje obowiązek zgłoszenia chęci zabrania głosu w odpowiednio wcześniejszym terminie,
- limitacja czasowa wystąpienia – niektóre z jednostek samorządowych zdecydowały się na określenie ram czasowych wystąpienia osób chcących zabrać głos,
- prawo radnego do przekazania swojego głosu osobie trzeciej – unikalne w skali wszystkich 619 jednostek samorządu poddanych badaniu rozwiązanie znajdziemy w mieście Zawidów.

W pozostałym zakresie w regulacjach statutowych występuje wiele rozwiązań, nieznajdujących odzwierciedlenia w większej liczbie jednostek, niemniej jednak zasługujących na wskazanie, gdyż stanowią one ciekawe rozwiązania, a w pewnym zakresie mogą być wzorem regulacyjnym dla innych jednostek.

Ujęcia pasywne i aktywne jawności przebiegu obrad obszarowo się uzupełniają i funkcjonują we wzajemnej zależności. Obszar jawności ujmowanej pasywnie jest w dużej mierze warunkiem dla realizowania jawności w ujęciu aktywnym. Aktywny udział obserwatorów sesji w trakcie obrad jest jednym z elementów jawności obrad organów stanowiących w ujęciu aktywnym. Poza transmitowaniem obrad oraz ich rejestracją jest to ten element, który w największym stopniu jest domeną regulacji statutowej. Wszystkie istniejące w tym zakresie uregulowania statutowe sprowadzają się do zagwarantowania osobom uczestniczącym w sesji prawa do zabrania głosu i wyrażenia swojej opinii. Forma aktywna jest niemożliwa do realizacji bez formy pasywnej, jednocześnie forma pasywna jest w dużej mierze właściwie wypełniana treścią, jeżeli podejmowane są aktywności w celu upublicznienia przebiegu lub wyników obrad na zewnątrz.

Punktem odniesienia dla przeprowadzonych badań nie była perspektywa historyczna ani analiza komparatystyczna systemów prawnych innych państw w tym zakresie. Tam, gdzie w ostatnim czasie doszło do zmian prawnych, konsekwentnie konfrontowałem wyniki badań z nowymi regulacjami. Dokonywanie porównań z regulacjami prawnymi innych państw byłoby uzasadnione, jeżeli celem pracy byłoby ukazanie polskiej zasady jawności obrad w ujęciu komparatystycznym, ze wskazaniem na istniejące różnice oraz obszary

wspólne. Obie metody badawcze wobec założonych celów pracy nie pozwalałyby na ukazanie praktycznego aspektu przedmiotowego zagadnienia, byłyby zatem obojętne dla osiągnięcia założonego celu pracy. Nawet jeżeli w treści monografii następowało odniesienie do historycznych regulacji prawnych, to ich celem było wyłącznie ukazanie ciągłości prawnej regulacji w danym obszarze i rozwoju tejże regulacji w polskim systemie prawnym.

Dodatkowo należy wskazać, że zasada jawności w polskim systemie prawnym jest stosunkowo młodym zagadnieniem i tak naprawdę w pełni obowiązuje dopiero od momentu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., która w art. 61 ust. 2 wskazuje na prawo do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Ukazywanie zatem jakichkolwiek wcześniejszych regulacji w polskim systemie prawnym mogłoby zostać uznane za bezcelowe dla osiągnięcia założonego celu badawczego, gdyż nawet jeżeli istniały regulacje tego obszaru, to miały one charakter szczątkowy i epizodyczny (przykładem niech będzie obowiązujący od samego początku reaktywacji samorządu gminnego w Polsce przepis stanowiący, że gospodarka finansowa gminy jest jawna).

W innych swoich publikacjach podejmowałem ten temat w szerszym ujęciu, szczególnie wskazując na wyraźnie wyodrębniające się okresy prawnej regulacji zasady jawności życia publicznego, a zasady jawności obrad jako elementu – fundamentu całości[10].

Podsumowując, konstytucyjna zasada jawności obrad organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego, z racji na ogromną liczbę jednostek, do których się odnosi, wobec stosunkowo niewielkiego wymiaru ustawowej regulacji tego zagadnienia, charakteryzuje się ogromną różnorodnością faktyczną.

Analiza praktycznego wymiaru jawności obrad organów stanowiących, na podstawie własnych badań empirycznych, pozwoliła na sformułowanie pięciu kardynalnych założeń dla realizacji zasady jawności obrad organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce.

1. Konstytucyjna zasada samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego za każdym razem musi być brana pod uwagę dla właściwego kształtowania zasady jawności obrad organu stanowiącego.

[10] P. Sitniewski, *Jawność życia publicznego – składowe elementy określające jego istotę*, w: *Nauka administracji*, red. G. Peters, B. Kudrycka, P. Suwaj, Wolters Kluwer 2009, s. 373–376; P. Sitniewski, *Potrzeba zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznych – uwagi de lege ferenda*, „Samorząd terytorialny" 2015, nr 4, s. 17–33.

2. Ograniczenie jawności obrad nie powinno być utożsamiane z wyłączeniem jawności obrad.
3. Działania podejmowane przez przewodniczącego rady jedynie w wąskim zakresie mają charakter autonomiczny – organizowanie oraz prowadzenie obrad – w pozostałym zakresie wymagają współpracy z organem wykonawczym.
4. Prawo do rejestracji obrad nie stoi w sprzeczności z nowymi regulacjami RODO.
5. Uprawnienia porządkowe prowadzącego obrady nie mogą naruszać istoty zasady jawności obrad organów stanowiących.

Poczynione w pracy analizy, spostrzeżenia, uwagi i konstatacje mogą, jak sądzę, zostać wykorzystane zarówno w procesie stosowania prawa, jak i jego stanowienia. Niektóre z uwag *de lege ferenda*, poza tym, że są pożyteczne poznawczo, mogą wpłynąć na zmiany prawne w tym zakresie. Niedostatek wiedzy naukowej o praktycznych aspektach zasady jawności obrad jest źródłem nieporozumień i czasem niepotrzebnych regulacji na poziomie ustawowym. Nie każdy bowiem element tej zasady musi być regulowany ustawowo. Podjęcie przeze mnie tego tematu i przedstawienie wyników badań w omawianej pracy mogą sprzyjać zwiększeniu zainteresowania tymi sprawami oraz budowaniu poglądu popartego wielostronną argumentacją, również o wymiarze praktycznym. Wyrażam nadzieję, że zawarte w pracy analizy i uogólnienia, nowe klasyfikacje pojęć oraz ich kategoryzacje okażą się także pomocne dla doktryny prawa administracyjnego.

5) omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Obszar *public integrity* – w taki sposób określiłbym obszar swoich zainteresowań naukowo - badawczych. Od samego początku pracy naukowej moje zainteresowania badawcze związane były z zagadnieniami dotyczącymi tzw. *public integrity*, czyli rozwiązań o charakterze prawnym i organizacyjnym mających na celu gwarantować uczciwość życia publicznego, jego przejrzystość i transparentność, ze szczególnym ukierunkowaniem zainteresowań na samorząd terytorialny w Polsce.

Dorobek w tym zakresie podzieliłbym na trzy obszary:

I. Zasady dostępu do informacji publicznej.
II. Jawność majątkowa osób pełniących funkcje publiczne.
III. Zakazy o charakterze *incompatibilitas*.

W takim też ujęciu przedstawię swoją aktywność naukową w tych obszarach.

I. ZASADY DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

1. **Monografia: P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*,** WSAP im. Stanisława Staszica w Białymstoku, Białystok 2005.
   Monografia nawiązuje po części tytułem i – w znacznym stopniu – również treścią do obronionej rok wcześniej rozprawy doktorskiej, ale zawiera także ustalenia nowe, będące wynikiem późniejszych dociekań naukowych, w szczególności uzupełniona o liczne orzecznictwo sądowe w tym zakresie, które pojawiło się już po okresie, kiedy praca doktorska była przygotowywana. Pozycja cytowana w orzeczeniu WSA w Warszawie (II SA/Wa 2134/10) oraz w opinii prawnej Ilony Szczepańskiej-Kulik, *W sprawie problematyki prawa do informacji publicznej w kontekście przepisów rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, „Przegląd Sejmowy" 2018, nr 5 (148), s. 150.

2. **P. Sitniewski, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*,** Presscom 2011, wyd. 1, ISBN 978-83-61188-94-0, ss. 280.
Wydany w 2011 r., **cytowany w orzecznictwie sądowym**, zarówno **WSA**: (sygnatury spraw: IV SA/Gl 730/18; II SAB/Po 28/16; II SA/Wa 802/16; II SA/Wa 1467/16; II SA/Łd 15/17; II SA/Wa 1726/16; II SAB/Wa 58/17; II SAB/Ke 75/16; II SAB/Wa 342/17; IV SAB/Gl 356/17; II SA/Gd 563/15; IV SA/Wr 419/15; II SA/Wa 1723/14; IV SAB/Wr 234/14; IV SAB/Po 54/14; II SAB/Lu 263/14; II SAB/Po 57/14; IV SAB/Po 46/14; IV SAB/Po 142/14; IV SA/Po 324/14; IV SA/Po 314/14; IV SA/Po 321/14; IV SA/Po 316/14; IV SA/Po 317/14; IV SA/Po 318/14; IV SA/Po 320/14; IV SAB/Gl 69/11; II SA/Sz 1416/13; IV SA/Po 179/13; IV SAB/Po 16/13; IV SAB/Po 100/12; IV SAB/Po 77/12; IV SAB/Po 64/12; IV SAB/Po h 52/12), **NSA** (sygnatury spraw: I OSK 1526/16; I OSK 672/17; I OSK 123/17; I OSK 2500/16; I OSK 2435/16; I OSK 1281/15; I OSK 1261/15; I OSK 371/15; I OSK 1139/15; I OSK 1641/13) oraz **w wyroku T.K.** z 18.12.2018 r., SK 27/14.

3. **P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*,** Wolters Kluwer 2014, wyd. 1, ISBN 978-83-264-3372-6, ss. 192, seria „PORADNIKI LEX".

4. **P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach. Wzory pism*,** Wolters Kluwer 2016, wyd. 2, ISBN 978-83-264-9997-5, ss. 300, seria „PORADNIKI LEX".

Obie ww. pozycje (3. oraz 4.) zostały przygotowane z myślą o rozpatrywaniu konkretnych problemów praktycznych, jakie pojawiają się przy rozpatrywaniu wniosków o dostęp do informacji. Z punktu widzenia konstrukcyjnego zostały przygotowane w formule pytanie – odpowiedź. Z punktu widzenia ich treści i zawartości merytorycznej nie różnią się niczym od klasycznego komentarza do ustawy, a wręcz stanowią pogłębione studium poszczególnych zagadnień. Dlatego też oba poradniki traktuję jako przejaw pozostałej działalności naukowo-badawczej. O wysokim poziomie merytorycznym rozważań w nich poczynionych świadczyć może fakt cytowania w orzecznictwie sadów administracyjnych, zarówno WSA (sygnatury spraw: II SA/Gd 163/18; II SA/Gd 176/17; IV SAB/Wr

59/17; II SA/Wa 1001/16; II SA/Gd 347/16; II SAB/Lu 128/16; II SAB/Gd 102/16; II SAB/Wa 323/15; II SAB/Lu 440/14), jak i NSA (sygnatury spraw: I OSK 2577/17; I OSK 1372/15).

W tym miejscu pragnę dodać, **że jestem również autorem jednego z pięciu dostępnych na rynku komentarzy do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego**: *Komentarz do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*, C.H. Beck 2017, wyd. 1, ISBN 978-83-812-8039-6, ss. 327. Zjawisko ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w polskim systemie prawnym początkowo wyłoniło się z treści ustawy o dostępie do informacji publicznej, by później ewoluować w całkiem odrębne prawo do ponownego wykorzystywania, uwieńczone ustawą z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Z tych powodów wskazuję tę pozycję w dziale opisującym mój dorobek dotyczący zasad dostępu do informacji publicznej.

5. **P. Sitniewski, J. Ruszewski, *Jawność i kompetencja 1 – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego – raport badawczy***, Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, Suwałki 2008, ISBN 978-83-926465-4-9, ss. 132. Badania realizowane w ramach projektu sfinansowanego przez Fundację Batorego, realizowanego w okresie lipiec 2007 – czerwiec 2008 (*mój wkład **67 %** –88 stron na 132 strony całości raportu*).

Dr Piotr Sitniewski jest autorem następujących części badań:

- analiza orzecznictwa Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z obszaru województwa podlaskiego: SKO w Łomży, Białymstoku i Suwałkach, w zakresie realizacji prawa do informacji (s. 23–28 raportu – 6 stron),
- badanie w zakresie zasad ponoszenia kosztów udostępniania informacji publicznej (s. 47–62 raportu – 16 stron),
- analiza prawno-faktyczna stron Biuletynów Informacji Publicznej podlaskich jednostek samorządu terytorialnego (s. 63–98 raportu – 35 stron) – było to jedno z pierwszych badań w takiej skali w Polsce,

- monitoring obowiązku upublicznienia na stronach BIP jednostek samorządu terytorialnego woj. podlaskiego oświadczeń majątkowych wójta, burmistrza i prezydenta (s. 101–132 raportu – 31 stron).

6. **P. Sitniewski, J. Ruszewski, J. Bobrowski, *Jawność i kompetencja 2 – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego – raport badawczy***, Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, Suwałki 2010, ISBN 978-83-926465-5-6, ss. 160. Badania realizowane w ramach projektu sfinansowanego przez Fundację Batorego, realizowanego w okresie lipiec–grudzień 2009 – grudzień 2010 (*mój wkład **58 %** – 94 strony na 160 stron raportu*).

   Publikacja jest wynikiem monitoringu przeprowadzonego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego województwa podlaskiego przez stowarzyszenie Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT we współpracy z Zakładem Prawa Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, którego byłem kierownikiem. Badanie prowadzone było w ramach projektu „Jawność i kompetencja II – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego". Badanie było kontynuacją i rozszerzeniem monitoringu przeprowadzonego w tych samych jednostkach samorządowych w latach 2007–2008. Kompilacja danych z dwóch kolejno po sobie następujących projektów umożliwiła wyciągnięcie bardziej miarodajnych wniosków

   Dr Piotr Sitniewski jest autorem następujących części badań:

   - analiza przepisów ustrojowych ustaw samorządowych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej (s. 10–23 raportu – 14 stron),
   - monitoring obowiązku upublicznienia na stronach Biuletynu Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego składanych oświadczeń majątkowych wójta, burmistrza, prezydenta (s. 48–72 raportu – 23 strony),
   - badanie w zakresie uregulowania zasad ponoszenia kosztów udostępniania informacji publicznej przez wnioskodawcę (s. 73–86 raportu – 14 stron),
   - analiza prawno-faktyczna stron Biuletynów Informacji Publicznej podlaskich jednostek samorządu terytorialnego (s. 117–160 raportu – 43 strony).

7. **P. Sitniewski, J. Ruszewski, J. Sitniewska, *Jawność i kompetencja 3 – raport z monitoringu realizacji obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego samorządowego w Polsce***, Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, Suwałki 2010, ISBN 978-83-926465-9-4, ss. 206. Badania realizowane w ramach projektu sfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego w okresie 2009–2010 (*mój wkład **45 %** – 92 strony na 206 stron raportu*).

   Publikacja jest wynikiem przeprowadzonego monitoringu wypełniania obowiązków związanych ze składaniem oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego w całej Polsce za rok 2008. Jest to jedyne tego typu badanie w Polsce, które obejmowało w swej skali wszystkie oświadczenia majątkowe składane na szczeblu samorządu województwa samorządowego za rok 2008.

   Dr Piotr Sitniewski jest autorem badań i kompleksowej analizy ich wyników odnośnie do treści składanych oświadczeń majątkowych za rok 2008 (s. 56–147 raportu).

8. **P. Sitniewski, J. Ruszewski, P.J. Suwaj, *Jawność i kompetencja 4 – raport z monitoringu realizacji obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego samorządowego w Polsce***, Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, Suwałki 2010, ISBN 978-83-926465-6-3, ss. 248. Badania realizowane w ramach projektu sfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego w okresie 2009–2010. (*Mój wkład **55 %** – 119 stron na 215 stron raportu*).

   Publikacja jest wynikiem przeprowadzonego monitoringu wypełniania obowiązków związanych ze składaniem oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego w całej Polsce za rok 2009. Jest to jedyne tego typu badanie w Polsce, które obejmowało w swej skali całą Polskę, wszystkie oświadczenia majątkowe składane na szczeblu samorządu województwa samorządowego za rok 2008, jak i 2009.

Dr Piotr Sitniewski jest autorem kompleksowej analizy wyników badań odnośnie do treści składanych oświadczeń majątkowych za rok 2008 oraz 2009 (s. 95–215 raportu).

9. **P. Sitniewski, J. Ruszewski, J. Sitniewska, *Jawność i kompetencja 7 – jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce*,** Fundacja Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa w Białymstoku, Białystok 2016, ss. 325. Wydane w wersji elektronicznej[11]. (*Mój wkład 77 % – 256 stron na 325 stron raportu*).

   Projekt był realizowany przez fundację Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa (dr Piotr Sitniewski jest jednym z jej założycieli) w okresie od 1 lutego 2014 r. do 30 kwietnia 2014 r. w ramach dotacji przyznanej z programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG). Strona projektu: www.jawnoscsamorzadu.pl.

   Kierownikiem projektu oraz redaktorem całości był dr Piotr Sitniewski, który jest autorem następujących części badań:

   - Analiza stron BIP (s. 21–118 raportu – 98 stron),
   - Analiza wyników badań dotyczących jawności komisji (s. 146–155 raportu – 13 stron),
   - Analiza treści statutów jednostek samorządu terytorialnego (s. 175–270 raportu – 96 stron),
   - Zalecenia dla przewodniczących rad, pracowników biur rad – zbiór dobrych praktyk (s. 271–321 raportu – 49 stron).

10. **Publikacje obcojęzyczne** odnoszące się do zagadnień związanych z zasadą jawności życia publicznego:

    a) P. Sitniewski, *Public Information Bulletin in Poland as one of the forms of access to public information*, opubl. w wersji elektronicznej.

[11] www.jawnoscsamorzadu.pl/wiedza/calosc-raportu data wejścia 18.2.2019 r.

Prezentacja w trakcie międzynarodowej konferencji Business and eGovernment (ICEBEG) zorganizowanej przez SoSRes (Social Sciences Research Society) w Izmirze w Turcji w dniach 27–28 kwietnia **2012** r.;

b) P. Sitniewski, *Transparency in public administration*, w: *Public Integrity. Theories and Practical Instrument*, red. P.J. Suwaj, H. Rieger, ISBN 978-80-89013-42-5, NISPAcee Press **2009**, s. 121–126;

c) P. Sitniewski, *Guarantees of public life transparency in Poland*, w: *Days of public Law*, ISBN 978-80-210-4430-2, Masarykova Univerzita 2007. Prezentacja w trakcie międzynarodowej konferencji „Dni Prawa Publicznego" w dniach 19–21 listopada **2007** r., Wydział Prawa Uniwersytetu Masaryka, Brno, Republika Czeska;

d) P. Sitniewski, *E-government in the service of transparency of proceedings of public administration in Poland*, w: *E-governance and e-business at the service of customers*, Ljubljana **2007**.

11. Publikacje krajowe:

1) P. Sitniewski, *Jawność rejestru dzienników i czasopism*, „Informacja w Administracji" Legalis Administracja luty **2019**.

2) P. Sitniewski, *Jawność obrad organów stanowiących – nowe obowiązki samorządów*, „Informacja w Administracji" **2019**, nr 1, ISSN 2392-2265, C.H. Beck, s. 36-43.

3) P. Sitniewski – seria cotygodniowych analiz odnoszących się do najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych z zakresu dostępu do informacji publicznej, zamieszczanych w programie Legalis Administracja w dziale Bezpieczeństwo/informacja publiczna Aktualności, www.gov.legalis.pl (21 analiz), **2016–2019**.

4) P. Sitniewski, *Transmitowanie obrad organów kolegialnych w samorządzie terytorialnym*, Legalis Administracja, luty **2018**.

5) P. Sitniewski, *RODO jako czynnik porządkujący granice jawności informacji o osobach pełniących funkcje publiczne*, „Informacja w Administracji" **2018**, nr 4, ISSN 2392-2265, C.H. Beck, s. 49–57.

6) *Vademecum Sekretarza*, red. A. Grytner et al., ISBN 978-83-812-8585-8, C.H. Beck **2018**, wyd. 2, ss. 764. Autor części V – *Realizacja przepisów*

o dostępie do informacji publicznej, s. 563–610 (mój wkład **8 % - 64 strony wraz ze wzorami pism**).

7) P. Sitniewski, *Nowe zasady dostępu do informacji publicznej – ustawa o jawności życia publicznego*, „Informacja w Administracji" **2018**, nr 1, ISSN 2392-2265, C.H. Beck, s. 42–47.
8) P. Sitniewski, *Nowe zasady dostępu do informacji publicznych – uwagi krytyczne do projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji" **2018**, nr 2, C.H. Beck, ISSN 2392-2265, s. 31–41.
9) P. Sitniewski, *Nowe regulacje dotyczące transmitowania obrad organów kolegialnych w samorządzie terytorialnym*, „Kontrola Zarządcza w Jednostkach Sektora Publicznego" **2018**, nr 5, str. 13-17.
10) P. Sitniewski, *Glosa od wyroku WSA w Krakowie z dnia 25.07.2018 r., sygn. II SA/Kr 741/18*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" **2018**, nr 4, s. 116–122.
11) P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej a cyberbezpieczeństwo*, w: *Internet, strategie, bezpieczeństwo*, ISBN 978-83-255-9700-9, ISBN ebook 978-83-255-9701-6, C.H. BECK **2017**, s. 311–319.
12) P. Sitniewski, *Koszty przekształcenia informacji publicznej – regulować czy ryczałtować – raport z badań*, „Informacja w Administracji" **2017**, nr 1, ISSN 2392-2265, C.H. Beck, s. 9–13.
13) P. Sitniewski, *Kim jest osoba pełniąca funkcję publiczną?*, „Informacja w Administracji" **2017**, nr 3, ISSN 2392-2265, C.H. Beck, s. 47–54.
14) P. Sitniewski, *Zakres jawności sprawozdań składanych przez fundację*, „Informacja w Administracji" **2017**, nr 4, ISSN 2392-2265, C.H. Beck, s. 60–62.
15) P. Sitniewski, *Jawność wysokości wpłat obowiązkowych na rzecz PFRON (art. 49 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych)*, „Wrocławskie Studia Sądowe" **2017**, nr 1, ISSN 2084-0454, s.....
16) P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad rad miast wojewódzkich – analiza statutowa*, w: *Jawność w samorządzie terytorialnym*, ISBN 978-83-264-3482-2, Wolters Kluwer **2015**, s. 655–673. Wystąpienie w trakcie konferencji

na WPiA Uniwersytet Śląski w dniach 13–14 marca 2014 r. na temat „Jawność działania samorządu terytorialnego".

17) P. Sitniewski, *Zakres zadań i funkcji osoby pełniącej funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 udip – ze szczególnym uwzględnieniem granic jawności wynagrodzenia tych osób – wyniki badań*, „Samorząd Terytorialny" **2015**, nr 1/2, s. 113–121.

18) P. Sitniewski, *Potrzeba zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznych – uwagi* de lege ferenda, „Samorząd Terytorialny" **2015**, nr 4, s. 17–33.

19) P. Sitniewski, *Koszty przekształcania informacji publicznej*, „IT w Administracji" **2014**, styczeń, s. 28–31.

20) P. Sitniewski, J. Ruszewski, *Wybór czynnika społecznego w postępowaniu sądowym na obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Białymstoku – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny" **2013**, nr 10, s. 73–85 (wkład własny **50%** wynikający z faktu, że całość raportu była wspólnym dziełem z dr Jarosławem Ruszewski, zatem opublikowanie jej wyników w czasopiśmie „Samorząd Terytorialny" odbyło się w udziale po 50 %).

21) P. Sitniewski, *Obowiązek publikacji w BIP dokumentacji kontrolnej*, „IT w Administracji" **2013**, kwiecień, str. 2- 23.

22) P. Sitniewski, *Koszty przekształcenia informacji publicznej – prawo, możliwość czy obowiązek*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2013, nr 49, ISSN 1507-4757, KRUS, s. 76–100.

23) P. Sitniewski, *Komentarz do wyroku WSA w Gdańsku (sygn. II SAB/Gd 12/12)*, „Wspólnota" 2012, nr 23/24, str.

24) P. Sitniewski, *Jawność postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną – stan rzeczywisty czy oczekiwany*, w: *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji w Polsce w warunkach UE*, red. E. Jasiuk, G.P. Maj, ISBN 978-83-62491-27-8, WSH w Radomiu **2012**, ss. 528, część III, rozdz. 4.

25) Seria praktycznych komentarzy dla Wolters Kluwer, opubl. w programie Lex (**2010/2011**):

- P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących*, październik 2010,

- P. Sitniewski, *Jawność zarobków osób pełniących funkcje publiczne*, październik 2010,
- P. Sitniewski, *Zakaz łączenia stanowisk i podejmowania określonej aktywności przez radnych*, styczeń 2011,
- P. Sitniewski, *Zakaz nawiązania stosunku pracy z radnym w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat*, styczeń 2011,
- P. Sitniewski, *Zakaz pełnienia przez radnego funkcji kierownika lub zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej*, styczeń 2011,
- P. Sitniewski, *Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej*, marzec 2011,
- P. Sitniewski, *Zakaz powierzenia świadczenia pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej radnemu*, październik 2011,
- P. Sitniewski, *Zakaz o charakterze soft law z art. 24e u.s.g.*, listopad 2011.

26) P. Sitniewski, *Jawność akt administracyjnych*, „Wspólnota" **2011**, nr 12, numery stron

27) P. Sitniewski, *Gdy informacja nie jest publiczna*, „Wspólnota" **2010**, nr 33, Numery stron

28) P. Sitniewski, *Jawność życia publicznego – składowe elementy określające jego istotę*, w: *Nauka administracji*, red. G. Peters, B. Kudrycka, P.J. Suwaj, ISBN 978-83-264-0001-8, Wolters Kluwer, Warszawa **2009**, s. 368–376.

29) P. Sitniewski, J. Ruszewski, *Realizacja obowiązku prowadzenia stron BIP w administracji samorządowej województwa podlaskiego*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie: doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki et al., ISBN 978-83-89914-25-5, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Bydgoszcz **2009**, ss. 383, s. 229–252 (wkład własny 50% wynikające ze wspólnego prowadzenia badań w ramach projektu, zatem w sposób naturalny opublikowanie zestawienia wyników nastąpiło przy udziale własnym po 50%).

30) P. Sitniewski, *Tajemnica skarbowa a dostęp do informacji publicznej*, w: *Prawo Administracyjne. Biblioteka Studenckich Poradni Prawnych*, C.H. Beck, Warszawa **2008**, s. 136–142.

31) Autor praktycznych wyjaśnień do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Opublikowane w elektronicznej wersji Lex Polonica, **wrzesień 2006 – maj 2007** (70 stron):

- P. Sitniewski, *Co to jest informacja publiczna*,
- P. Sitniewski, *Jakie znaczenie dla pojęcia informacji publicznej ma treść art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej?*,
- P. Sitniewski, *Komu przysługuje prawo do informacji publicznej?*,
- P. Sitniewski, *Jakie są podstawy odmowy udostępnienia informacji publicznej?*,
- P. Sitniewski, *Kiedy mamy do czynienia z bezczynnością w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Jakie środki prawne nam przysługują?*,
- P. Sitniewski, *Czym jest informacja przetworzona a czym przekształcona*,
- P. Sitniewski, *Jak należy rozumieć treść art. 7 ust. 2 – dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny?*,
- P. Sitniewski, *Kiedy zachodzi sytuacja niemożności udostępnienia informacji publicznej i jakie czynności procesowe powinien podjąć podmiot zobowiązany?*,
- P. Sitniewski, *Istnienie jakich dóbr prawnie chronionych upoważnia do odmowy udzielenia informacji publicznej?*,
- P. Sitniewski, *Czy prawo do informacji publicznej uprawnia do ujawniania informacji objętej tajemnicą skarbową?*,
- P. Sitniewski, *Zasady udostępniania informacji objętych tajemnicą ustawową oraz odmiennym trybem udostępniania*,
- P. Sitniewski, *Czy akta postępowania administracyjnego stanowią informację publiczną? Kto ma do nich dostęp?*,
- P. Sitniewski, *Czy dziennikarz posiada specjalne prawa w zakresie dostępu do informacji publicznej?*,
- P. Sitniewski, *Czy członkom komisji rewizyjnej rady gminy w ramach prowadzonej kontroli zasadności stosowania przez wójta umorzeń podatkowych przysługuje prawo wglądu do treści indywidualnych rozstrzygnięć podatkowych poszczególnych podatników?*,

- P. Sitniewski, *Czy treść umowy najmu lokalu gminnego, zawartej przez posła dla celów prowadzenia biura parlamentarnego, podlega udostępnieniu jako informacja publiczna?*,
- P. Sitniewski, *Zasada jawności ewidencji gruntów i budynków w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej*,

32) P. Sitniewski, *Tajemnica skarbowa a dostęp do informacji publicznej*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" **2006**, nr 10 (68), s. 27–29.

33) P. Sitniewski, *Bezpłatność czy bezkosztowość udostępniania informacji publicznej?*, w: *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, ISBN 8391995593, Rzeszów **2006**, ss. 686, Recenzja prof. dr hab. Jan Boć.

34) P. Sitniewski, *Zasady nieudzielania informacji publicznych*, „ZeszytyNaukowe WSAP w Białymstoku. Administracja Publiczna, Studia Krajowe i Międzynarodowe" **2006**, nr 1/7, s. 54–70.

35) P. Sitniewski, *Czy istnieją zasady podstawowe dostępu do informacji publicznej?*, w: *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, red. B. Kudrycka, P.J. Suwaj, str. 54-60, ISBN 83-88463-53-5, Białystok **2005**. Wystąpienie w trakcie V konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej w dniach 5–6 listopada **2004** r.

36) P. Sitniewski, *Co może poseł*, „Przetargi Publiczne" **2005**, nr 1 (1), str. 46-47.

II. JAWNOŚĆ MAJĄTKOWA OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE

Kolejnym obszarem moich naukowych zainteresowań są kwestie związane z jawnością majątkową osób pełniących funkcje publiczne. Publikacje odnoszą się do prawnej konstrukcji obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz prawnie określonych skutków z tym związanych.

1. P. Sitniewski, J. Ruszewski, P.J. Suwaj, ***Jawność i kompetencja 4*** – *raport z monitoringu realizacji obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego samorządowego w Polsce*, ISBN 978-83-926465-6-3, Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, Suwałki 2010, ss. 248. Badania realizowane w ramach projektu sfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego realizowanego w okresie 2009–

2010. (*Mój wkład **55%** – 119 stron na 215 stron raportu*). **Dr Piotr Sitniewski jest autorem** kompleksowej analizy wyników badań odnośnie do treści składanych oświadczeń majątkowych za rok 2008 oraz 2009 (s. 95–215 raportu).

2. P. Sitniewski, J. Ruszewski, J. Sitniewska, ***Jawność i kompetencja 3*** – *raport z monitoringu realizacji obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego samorządowego w Polsce*, ISBN 978-83-926465-9-4, Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, Suwałki 2010, ss. 206. Badania realizowane w ramach projektu sfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego realizowanego w okresie 2009–2010. (*Mój wkład **45%** – 92 strony na 206 stron raportu*). Publikacja jest wynikiem przeprowadzonego monitoringu wypełniania obowiązków związanych ze składaniem oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego w całej Polsce za rok 2008. Jest to jedyne tego typu badanie w Polsce, które obejmowało w swej skali wszystkie oświadczenia majątkowe składane na szczeblu samorządu województwa samorządowego za rok 2008. **Dr Piotr Sitniewski jest autorem badań i kompleksowej analizy ich wyników odnośnie do treści składanych oświadczeń majątkowych za rok 2008** (s. 56–147 raportu).
3. P. Sitniewski, J. Ruszewski, J. Bobrowski, ***Jawność i kompetencja 2*** – *monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego – raport badawczy*, ISBN 978-83-926465-5-6, Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, Suwałki 2010, ss. 160. Badania realizowane w ramach projektu sfinansowanego przez Fundację Batorego realizowanego w okresie lipiec–grudzień 2009 – grudzień 2010. (*Mój wkład **58%** – 94 stron na 160 stron raportu*).

Dr Piotr Sitniewski jest autorem następujących części badań:

- analiza przepisów ustrojowych ustaw samorządowych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej (s. 10–23 raportu – 14 stron),
- monitoring obowiązku upublicznienia na stronach Biuletynu Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego składanych oświadczeń majątkowych wójta, burmistrza, prezydenta (s. 48–72 raportu – 23 strony),

- badanie w zakresie uregulowania zasad ponoszenia kosztów udostępniania informacji publicznej przez wnioskodawcę (s. 73–86 raportu – 14 stron),
- analiza prawno-faktyczna stron Biuletynów Informacji Publicznej podlaskich jednostek samorządu terytorialnego (s. 117–160 raportu – 43 strony).

4. **Publikacje obcojęzyczne**

a) P. Sitniewski, P.J. Suwaj, P. Borowska, *Declarations of income and assets; Polish instruments assessment*, w: *Restoring Professionalism and Accountability*, red. D. Coombes, L. Vass et al., ISBN 978-80-89013-30-2, NISPAcee 2007, ss. 274, s. 115–126. (*Mój wkład 33% - opracowanie wyników badań krajowych*).

b) P. Sitniewski, J. Ruszewski, *The Rule of Transparency in Financial Declarations Submitted by Heads of Communes in Podlasie Voivodship – Case of Poland*, w: *Public Integrity. Theories and Practical Instruments*, red. P.J. Suwaj, H.J. Rieger, ISBN 978-80-89013-42-5, Annex 4, s. 377–392 NISPAcee Press **2009**. (*Mój wkład **50%*** wynika z faktu wspólnego realizowania projektu, ktorego poszczególne części były opracowane przez dr Piotra Sitniewskiego i dr Jarosława Ruszewskiego).

5. **Publikacje krajowe**

a) P. Sitniewski, *Jawność zarobków osób pełniących funkcje publiczne*, System Informacji Prawnej LEX, marzec 2019 r.

b) P. Sitniewski, J. Ruszewski, *Realizacja zasady jawności majątkowej funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego w Polsce – raport z badań*, „Zeszyty Naukowe WSAP w Białymstoku. Administracja Publiczna, Studia Krajowe i Międzynarodowe" **2010**, nr 1, 34-48 (*Mój wkład **50%*** wynika z faktu wspólnego realizowania projektu, ktorego poszczególne części były opracowane przez dr Piotra Sitniewskiego i dr Jarosława Ruszewskiego).

c) P. Sitniewski, *Tajne przez poufne – jawność oświadczeń wójtów województwa podlaskiego*, wygłoszony na konferencji SEAP w Białowieży w dniach 26–28 kwietnia **2009** r. (opublikowane w mat. pokonferencyjnych).

III. ZAKAZY O CHARAKTERZE *INCOMPATIBILITAS*

Zainteresowania w tym zakresie uzupełniają się z poprzednimi dwoma obszarami oraz z prowadzonymi wykładami z przedmiotów: prawo samorządu terytorialnego, zasady jawności życia publicznego, dostęp do informacji publicznej w j.s.t. oraz wykładami kierunkowymi z prawa samorządu terytorialnego, ustroju samorządu terytorialnego i prawa administracyjnego. Prowadzone badania uzupełniały zawsze warsztat dydaktyczny oraz uatrakcyjniały prowadzone seminarium licencjackie i magisterskie na kierunku administracja.

1. Monografia

P. Sitniewski, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, wyd. LexisNexis, listopad 2007, wyd. 1, ISBN 978-83-7334-847-9

Monografia ta jest nadal na rynku jedynym kompleksowym opracowaniem zagadnienia trwałości mandatu radnego z punktu widzenia przesłanek jego wygaśnięcia. Szczegółowo omówiłem w niej wszystkie istniejące w ówczesnym porządku prawnym przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, odnosząc je do orzecznictwa sądowego, formułując własne opinie i przekonania co do charakteru prawnego działań podejmowanych przez organ stanowiący wobec osoby radnego. Niejasność przepisów oraz bardzo szeroki wachlarz niektórych przesłanek powodowały i nadal powodują liczne wątpliwości odnośnie do trwałości mandatu wybieralnego w samorządzie. Rozważania dotyczące obligatoryjnego czy fakultatywnego charakteru poszczególnych przesłanek wciąż zachowują swą aktualność mimo licznych zmian prawnych w tym obszarze. Cieszy fakt, że monografia była cytowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, zarówno WSA (sygnatury spraw: II SA/Ol 798/07; II SA/Ol 83/07; II SA/Op 513/10; II SA/Op 228/10; II SA/Ol 218/10, II SA/Ol 219/10; III SA/Lu 839/13), jak i NSA (sygnatury spraw: II OSK 1469/14; II OSK 1746/07; II OSK 1775/07; II OSK 1844/07).

2. Publikacje krajowe:

a) seria praktycznych komentarzy dla Wolters Kluwer, opubl. w programie Lex (**2010/2011**):
   - P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących*, październik 2010,
   - P. Sitniewski, *Jawność zarobków osób pełniących funkcje publiczne*, październik 2010,
   - P. Sitniewski, *Zakaz łączenia stanowisk i podejmowania określonej aktywności przez radnych*, styczeń 2011,
   - P. Sitniewski, *Zakaz nawiązania stosunku pracy z radnym w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat*, styczeń 2011,
   - P. Sitniewski, *Zakaz pełnienia przez radnego funkcji kierownika lub zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej*, styczeń 2011,
   - P. Sitniewski, *Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej*, marzec 2011,
   - P. Sitniewski, *Zakaz powierzenia świadczenia pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej radnemu*, październik 2011,
   - P. Sitniewski, *Zakaz o charakterze soft law z art. 24e u.s.g.*, listopad 2011,

b) P. Sitniewski, *Moment uzyskania a moment objęcia mandatu radnego*, „Zeszyty Naukowe WSAP w Białymstoku. Administracja Publiczna, Studia Krajowe i Międzynarodowe" **2008**, nr 1/11, s. 140–149,

c) P. Sitniewski, *Zasada ochrony stosunku pracy radnego*, „Zeszyty Naukowe WSAP w Białymstoku. Administracja Publiczna, Studia Krajowe i Międzynarodowe" **2007**, nr 2 (10), s. 106–120.

IV. Literatura podręcznikowa

Prawo samorządu terytorialnego, red. P. Sitniewski, ISBN 978-83-60772-17-1, WSAP im. S. Staszica w Białymstoku, Białystok **2009**, ss. 270. Poza funkcją redaktora całości jestem również autorem 95 stron podręcznika. (Mój wkład **50%** - 99 stron tekstu własnego plus funkcja redaktora całości).

Dr Piotr Sitniewski był autorem następujących części:

- **2.6. -** „Samodzielność organizacyjna" (str. 67-74 – 8 stron);

- **3.2.** – „Zasady działania organów jst (kadencyjności, sesyjności i kolegialności)" (str. 87-97, 11 stron);
- **3.3.** - „Organy stanowiące jst, skład, powoływanie i odwoływanie", (str. 98 – 105 - 8 stron);
- **3.4.** - „Organy wykonawcze; powoływanie i odwoływanie" (str. 1-6 – 114 – 9 stron);
- **3.5.** - „Status prawny radnego" (str. 115 – 142 – 28 stron);
- **4.1.** - „Istota, kryteria, zakres i funkcje nadzoru" (str. 177 – 181 – 5 stron);
- **4.2.** - „Istota rozstrzygnięcia nadzorczego" (str. 182 – 185 – 4 strony);
- **5.3.** - „Zasada *incompatibilitas* odnosząca się do radnych" (str. 225 235 – 11 stron);
- **5.4.** - „Zasada jawności działania jst" (str. 236 – 250 – 15 stron).

V. Kierowanie międzynarodowymi lub krajowymi projektami badawczymi lub udział w takich projektach

1. **Kierownik projektu** pt. „Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce" www.jawnoscsamorzadu.pl, luty 2014 – maj 2015 (fundusze norweskie; numer grantu E1/886, okres realizacji 03.02.2014–30.04.2015).
2. **Ekspert w projekcie „Jawność i kompetencja 5" – Ławnicy społeczni sędziowie w teorii i praktyce. Ocena funkcjonowania i procesu wyboru ławników sądowych, Suwałki 2011, ISBN 978-83-926465-3-2.** *Mój wkład **30%** – 50 stron na 180 stron raportu*).

Projekt zrealizowany dzięki wsparciu Fundacji Batorego. Recenzentem naukowym projektu była dr hab. Ewa Czech prof. Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Publikacja jest efektem monitoringu przeprowadzonego przez stowarzyszenie Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT w Suwałkach we współpracy z Zakładem Prawa Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku. Badanie prowadzone było w ramach projektu „Monitoring zasad wyboru przez rady gmin osób do wykonywania funkcji ławników celem zapewnienia udziału czynnika społecznego w postępowaniach sądowych na obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Białymstoku".

Dr Piotr Sitniewski jest autorem następujących części badań w projekcie:

- Analiza wyników ankiet prezesów sądów w zakresie wyboru ławników, jakości ich pracy oraz funkcjonowania w ramach wymiaru sprawiedliwości (s. 75–104 raportu),
- Analiza prawno-faktyczna stron Biuletynów Informacji Publicznej jednostek samorządowych wybierających ławników pod kątem umieszczenia tam informacji o procedurze wyboru ławników (s. 175–194 raportu).

Wyniki badań opublikowane w: *Wybór czynnika społecznego w postępowaniu sądowym na obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Białymstoku – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny" **2013**, nr 10.

3. **Ekspert w projekcie** z zakresu zapobiegania procesom patologicznym w urzędach miast – luty–grudzień **2010** r. (sponsor LGI, projekt w mieście Sokółka).

W ramach tego projektu wspólnie z dr. Julitą Sitniewską dokonałem tłumaczenia z języka angielskiego na polski książki *Corrupt cities* Roberta Klitgaarda, Ronalda MacLeana-Abaroa, H. Lindsey Parris. Książka ukazała się w kwietniu 2012 r. w wydawnictwie WSAP im. S. Staszica w Białymstoku, *Skorumpowane miasta*, ISBN 978-83-60772-46-1, ss. 127. (Mój udział 50%).

VI. Literatura podręcznikowa

1. *Prawo administracyjne – ćwiczenia*, red. nauk. P.J. Suwaj, Lexis Nexis **2008**, autorstwo 13 punktów podręcznika.
2. P. Sitniewski, J. Ruszewski, *Korupcja – przewodnik metodyczny*, ISBN 978-83-921196-8-5, wyd. Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, Suwałki **2007**, ss. 130, (50% udział własny).
3. P. Sitniewski, P.J. Suwaj, R. Suwaj (red.), *Korzystanie z praw i wolności obywatelskich w Polsce. Materiały do ćwiczeń z prawa administracyjnego*, kazusy przygotowane przez studentów WSAP w Białymstoku, WSAP Białystok **2005**, ss. 118.

VII. Wygłoszenie referatów na międzynarodowych lub krajowych konferencjach tematycznych

1. P. Sitniewski, „RODO jako czynnik porządkujący granice jawności informacji o osobach pełniących funkcje publiczne", konferencja „Pozycja prawna Inspektora Ochrona Danych Osobowych", Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, 28 września **2018** r.
2. P. Sitniewski, „Jawność postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną – stan rzeczywisty czy oczekiwany", artykuł zgłoszony do publikacji pokonferencyjnej (*Jakość administracji publicznej a jakość życia – aspekty prawne i społeczne*), konferencja zorganizowana przez Wyższą Szkołę Handlową w Radomiu w dniu 15 kwietnia 2011 r. Wydrukowany w książce *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji w Polsce w warunkach UE*, red. E. Jasiuk, **2012**, ISBN 978-83-62491-27-8, część III, rozdz. 4.
3. P. Sitniewski, „Declarations of income as a control mechanism to prevent conflicts amoung local government officials at the voivodship level in Poland" wygłoszone w jęz. angielskim w trakcie konferencji „Conflict of interest in Central and Eastern Europe", Toruń 25–27 August **2010** r.
4. P. Sitniewski, „Tajne przez poufne – jawność oświadczeń wójtów woj. podlaskiego", wygłoszony na konferencji SEAP w Białowieży w dniach 26 - 28 kwietnia **2009** r.
5. P. Sitniewski, „Guarantees of public life transparency in Poland", prezentacja w trakcie międzynarodowej konferencji „Dni Prawa Publicznego" w dniach 19–21 listopada 2007 r., Wydział Prawa Uniwersytetu Masaryka, Brno, Republika Czeska. Opublikowane w: *Days of public Law*, ISBN 978-80-210-4430-2, TRIBUN EU sro, Šumavská 31/33, Brno, Masarykova Univerzita **2007**.
6. P. Sitniewski, „Zasady nieudzielania informacji publicznej", wystąpienie w trakcie konferencji „Polityka informacyjna i media a zarządzanie w samorządzie terytorialnym" w dniach 14–15 kwietnia 2005 r., zorganizowana przez Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej oraz Zakład Dziennikarstwa Wydziału Politologii UMCS. Materiał wydrukowany w: *Władza lokalna a media*, Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej, Lublin **2006**, s. 63–79.
7. P. Sitniewski, „Czy istnieją zasady podstawowe dostępu do informacji publicznej?" – wystąpienie w trakcie V konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej w dniach 5–6 listopada 2004 r., opublikowane w: *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, red. B. Kudrycka, P.J. Suwaj, Białystok **2005**.

VIII. Publikacje sprawozdań z konferencji i sesji naukowych

1. Sprawozdanie z seminarium regionalnego w Göteborgu (Szwecja) w dniach 4–5 lutego 2013 r. organizowane przez Komisję Europejską – zjawisko korupcji w krajach Unii Europejskiej: *Eu anti-corruption report's second regional workshop*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku. Administracja Publiczna, Studia Krajowe i Międzynarodowe" **2013**, nr 1 (21), s. 68–69.
2. Sprawozdanie z konferencji NISPAcee z 2007 r. w Kijowie, opublikowane w „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku. Administracja Publiczna, Studia Krajowe i Międzynarodowe" **2007**, nr 2/10.
3. Sprawozdanie z konferencji „New Open Europe: Public Access to dokument and data protection" opublikowane w „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku. Administracja Publiczna, Studia Krajowe i Międzynarodowe" **2006**, nr 2/8, str. 23-26.