

Kacper Pawłowski

[ORCID: 0000-0002-2250-8572]

Paweł Macuga

[ORCID: 0000-0002-2056-9267]

Wybrane zagadnienia dotyczące problematyki dostępu do informacji publicznej w działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Abstrakt. Dostęp do informacji publicznej to warunek *sine qua non* w pełni demokratycznego państwa prawnego. W pracy autorzy poruszają problematykę dostępu do informacji publicznej z perspektywy wzorców wyznaczonych przez obowiązujące regulacje prawne oraz – zestawionej z nimi – praktyki realizacji tego uprawnienia w działalności wybranych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (JST). Analizują w szczególności wybrane regulacje prawne mające związek z prawem dostępu do informacji publicznej w działalności obywatelskiej związanej z samorządem lokalnym. Analizują prawo wstępu na posiedzenia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i ich komisji, możliwość nagrywania tych posiedzeń, obowiązki i uprawnienia organów związane z wykonywaniem tego prawa, możliwość zabierania głosu przez obywateli oraz dostęp do dokumentów dotyczących działalności tych organów ze szczególnym uwzględnieniem uchwalonej w styczniu 2018 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, samorząd terytorialny, rada gminy, rada powiatu, jawność, powiat

Wprowadzenie

Prawo dostępu do informacji publicznej jest wprost wyrażonym uprawnieniem konstytucyjnym, a dokładniej publicznym prawem podmiotowym. Pozyskiwanie informacji o działalności władz publicznych pośrednio wpływa na realizację innych praw i wolności o charakterze politycznym, w tym pozwala obywatelom świadomie realizować ich czynne i bierne prawo wyborcze. Bez dostępu do informacji publicznej trudno wyobrazić sobie działalność mediów czy w ogóle demokratyczne państwo. Społeczeństwo posiadające informacje może podejmować optymalne wybory, a każdy jego członek z osobna – optymalne indywidualne decyzje. Znając zamierzenia władz lokalnych w zakresie polityki przestrzennej, wiemy, czy na nieruchomości gruntowej, na której chcemy postawić dom mieszkalny, nie będą odczuwalne w przyszłości immisje pośrednie, na przykład związane z budową rzeźni

czy innej podobnej inwestycji. Wiedząc o konkretnych działaniach władz lokalnych, jesteśmy w stanie zestawić je z przedstawionym i realizowanym programem politycznym oraz ewentualnie przedstawić nasz sprzeciw, który możemy wyrazić poprzez petycję, wniosek czy skierować sprawę na drogę sądową.

Celem opracowania jest dokonanie analizy wybranych regulacji prawnych dotyczących prawa dostępu do informacji mających związek z wykonywaniem działalności obywatelskiej w kontakcie z organami samorządu lokalnego. Autorzy dokonają analizy prawa wstępu na posiedzenia organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego (JST) i ich komisji, możliwości nagrywania tych posiedzeń, zabierania głosu przez obywateli, obowiązki i uprawnienia organów związanych z wykonywaniem tego prawa. Przeanalizują również przykłady instytucji prawnych, które w sposób pośredni wiążą się z wykonywaniem prawa dostępu do informacji publicznej oraz dostępem do dokumentów dotyczących działalności tych organów, ze szczególnym uwzględnieniem ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹.

Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.² w art. 61 nadaje prawo dostępu do informacji publicznej *expressis verbis* „obywatelowi”, stanowiąc w ust. 1 w zdaniu pierwszym „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne” w odróżnieniu od na przykład prawa petycji, które zgodnie z art. 63 Konstytucji RP posiada „każdy”³. Należy przy tym zauważyć, że ustrojodawca dokonuje klasyfikacji podmiotów praw i wolności politycznych. Prawodawca odnosi się do: 1) „każdego”⁴ (wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, prawo petycji), 2) „obywatela polskiego”⁵ (równy dostęp do służby publicznej, czynne prawo wyborcze), 3) „obywatela” (dostęp do informacji publicznej). W braku istnienia ustawy, implementującej dostęp do informacji publicznej, uprawniony byłby pogląd, że aby skorzystać z tego prawa, należy przedstawić dokument potwierdzający tożsamość i obywatelstwo. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶ wskazuje jednak jako podmiot uprawniony „każdego” – podobnie jak w przypadku prawa petycji sama Konstytucja RP. Stąd wywodzi się prawo do

¹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

² T.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r. Nr 114, poz. 946.

³ Zob. art. 63 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

⁴ Zob. art. 57, art. 58, art. 63 Konstytucji RP.

⁵ Zob. art. 60, art. 62 Konstytucji RP.

⁶ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1330, poz. 1669; dalej u.d.i.p.

składania wniosków również przez osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej⁷. Zdaniem NSA

Słowo „każdy”, użyte w art. 2 ust. 1, oznacza poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych w stosunku do art. 61 Konstytucji. Oznacza więc zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne (wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2004 r., sygn. akt II SAB 391/03; glosa M. Jaśkowskiej do postanowienia WSA w Warszawie z 18 lutego 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 197/09, zam. w OSP z 2011, Nr 9, poz. 94)⁸.

Judykatura akcentuje także możliwość wnioskowania o informację publiczną w sposób zupełnie anonimowy. Jak orzekł WSA w Białymstoku

Anonimowość wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie stanowi przeszkody wykluczającej załatwienie tego wniosku. Na dowód trafności tego stanowiska powołano w skardze liczne orzeczenia, jak też wskazać należy na następujące wyroki: z dnia 10 listopada 2015 r., II SAB/Bk 62/15; z dnia 6 lipca 2015 r., II SAB/Kr 82/15 czy z dnia 18 czerwca 2014 r., II SAB/Gd 50/14, w których sformułowano pogląd, iż u.d.i.p. nie wprowadza żadnych wymogów formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej, poza złożeniem go w formie pisemnej, za którą uważa się także złożenie wniosku drogą poczty elektronicznej przez podmiot, który nie musi być w pełni zidentyfikowany⁹.

Podobnie zdanie wyraził WSA w Opolu

Kwestia podmiotowości prawa do informacji publicznej uregulowana została w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. (z zastrzeżeniem art. 5), zgodnie z którym prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Wobec tego badanie kwestii, kto złożył wniosek i w czym nastąpiło to imieniu, jest czynnością zbędną. Jest to okoliczność bez jakiegokolwiek znaczenia prawnego dla sprawy oraz nie jest to fakt prawotwórczy na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepis art. 2 ust. 1 u.d.i.p. obejmuje bowiem nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne (por. wyroki NSA: z dnia 14 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2033/12 i z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt I OSK 681/13, wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu dostępne są na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)¹⁰.

⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 9.05.2018 r. I OSK 2375/16, CBOSA. „Również w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto pogląd, że na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcie »każdy« oznacza zarówno osoby fizyczne i prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne (wyrok NSA z 18.02.2016 r., sygn. akt I OSK 2259/14; glosa M. Jaśkowskiej do postanowienia WSA w Warszawie z 18.02.2010 r., II SAB/Wa 197/09, OSP 2011/9/94; wyrok NSA z dnia 6.09.2016 r., sygn. akt I OSK 1172/16; wyrok NSA z dnia 16.12.2009 r., sygn. akt I OSK 1002/09 i I OSK 1003/09)».

⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 7.03.2018 r. I OSK 1794/16, CBOSA.

⁹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9.06.2016 r. II SAB/Bk 38/16, CBOSA.

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 6.06.2016 r. II SAB/Op 29/16, CBOSA.

1. Wstęp na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z wyborów

Na gruncie przepisu konstytucyjnego obywatel ma możliwość wstępu na posiedzenia „kolegialnych organów pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu” (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). W przypadku samorządu terytorialnego oznacza to możliwość wstępu na posiedzenia sesji rad gmin, powiatów czy sejmików województw. Uprawnienie to pozwala naocześnie ocenić działalność organu, który jest wybierany raz na pięć lat (od 2018 r.). Mieszkańcy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, którzy zdecydują się skorzystać z tego uprawnienia, nie są wówczas zdani tylko na brzmienie oficjalnych dokumentów, czy nie zawsze obiektywnej prasy. Nawet w stosunku do prywatnej prasy lokalnej pojawiają się przecież w opinii publicznej zarzuty o stronniczość związane choćby z reklamowaniem się przez samorządy i samorządowców na łamach konkretnych tytułów prasowych.

Z normy konstytucyjnej nie sposób wywieść jednak prawa wstępu na posiedzenia komisji (organ wewnętrzny rady powołany przez radę¹¹) czy posiedzenia zarządu powiatu lub zarządu województwa. Nie oznacza to jednak, że obywatel chcący zobaczyć obrady komisji rady (sejmiku) jest zdany na łaskę bądź niełaskę radnych. Uprawnienie wstępu na posiedzenia komisji wynika z art. 11b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹², art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³ oraz art. 15a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁴. Przytoczone przepisy ustaw stanowią

Jawność działania organów gminy (powiatu, województwa) obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) i posiedzenia jej (jego) komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy (powiatu, województwa) i komisji rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa).

Żadna z ustaw nie obliguje jednak zarządu powiatu do udostępnienia jego posiedzeń dla osób postronnych. Warto przy tym zauważyć, że o ile rada (sejmik) jest organem stanowiącym i kontrolnym¹⁵ (część zadań realizuje poprzez swój wewnętrzny organ, jakim jest komisja), o tyle w przypadku organów wykonawczych, nawet kolegialnych, takie prawo obywatelskie ze względu na rodzaj podejmowanych decyzji mogłoby utrudniać pracę tych organów.

¹¹ Zob. art. 21 ust. 1 u.s.g., art. 17 u.s.p., art. 28 ust. 1 u.s.w.

¹² T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432; dalej: u.s.g.

¹³ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 995, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432; dalej u.s.p.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 913, poz. 1000, poz. 1432; dalej u.s.w.

¹⁵ Organ, którego zadaniem jest stanowienie o kierunkach działań organu wykonawczego oraz kontrola jego działalności.

Zarówno rada (sejmik), jak i komisja muszą zapewnić „lokalowe lub techniczne środki” umożliwiające wykonywanie tego prawa (art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej). Ograniczenie dostępu do „przyczyn lokalowych lub technicznych” nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom (art. 18 ust. 4 u.d.i.p.). Norma ta ma niewątpliwie związek z zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasadami dotyczącymi przydatności, proporcjonalności oraz konieczności (ochrona wymienionego w Konstytucji interesu publicznego) ograniczania konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Należy pamiętać o tym, że ograniczenia mogą nastąpić tylko w ustawie. Zapewnienie „lokalowych lub technicznych środków” oznacza, że na samym pozwoleniu wejścia na sesję czy posiedzenie komisji nie kończy się odpowiedzialność organu. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny organ musi zapewnić na przykład odpowiednią akustykę pomieszczeń, tak aby wypowiedzi osób były słyszalne¹⁶. Można też rozważyć, czy wspomniana norma prawna nie dotyczy również dostępności w ujęciu ułatwienia osobom niepełnosprawnym wzięcia udziału w przedmiotowych posiedzeniach organów stanowiących i ich komisji.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie odmówienia wstępu obywatelowi na posiedzenia rady nie jest jednolite. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach¹⁷ stwierdził, że uniemożliwienie osobie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z demokratycznych wyborów nie podlega jego kognicji. Orzekł, że jest to „czynność porządkowo-organizacyjna Przewodniczącego Rady [...] o charakterze faktycznym, która nie mieści się w katalogu czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego”¹⁸. W wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej od tego wyroku, do której dołączył się Rzecznik Praw Obywatelskich, NSA stwierdził „Wbrew twierdzeniom Sądu I instancji, skarga na niedopuszczenie do udziału w sesji Rady Miasta Kielce podlegała jurysdykcji sądu administracyjnego. Nie można zaakceptować zaprezentowanego w zaskarżonym postanowieniu stanowiska, że jest to czynność porządkowo-organizacyjna Przewodniczącego Rady Miasta [...], która nie mieści się w katalogu

¹⁶ „Przesłanki art. 18 ust. 3 u.d.i.p. nie zostaną spełnione np. w sytuacji, gdy podmioty zainteresowane obecne na posiedzeniu danego organu nie będą słyszeć wypowiedzi poszczególnych osób wchodzących w skład tego organu. Jako rozwiązanie dodatkowe należy uznać możliwość przeprowadzenia transmisji audiowizualnej (poprzez telewizję) lub teleinformatycznej (poprzez Internet). Jego zastosowanie nie może jednak zastępować realizacji obowiązku określonego w art. 18 ust. 3 zdanie pierwsze u.d.i.p. (transmisja telewizyjna z posiedzenia rady gminy nie może wykluczyć bezpośredniego dostępu na jej posiedzenia)” (zob. M. Kłaczyński, *Komentarz do art. 18 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej LEX/el.*, 2003).

¹⁷ Wyrok WSA z dnia 16.06.2014 r. II SA/Ke 463/14, CBOSA.

¹⁸ *Ibidem*.

czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego¹⁹. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie zauważył, że przedmiotowe prawo to ważny element budowy demokracji lokalnej:

Przewodniczący rady gminy, odmawiając udziału obywatela w posiedzeniu tego kolegialnego organu, pochodzącego z powszechny wyborów, uniemożliwia obywatelowi realizację konstytucyjnego uprawnienia stanowiącego od 1990 r. w Rzeczypospolitej Polskiej fundament budowy demokracji lokalnej. W żadnym razie nie może być taka odmowa traktowana jako czynność porządkowa. Jak już wskazano powyżej, uprawnienie obywatela do udziału w sesji rady gminy stanowi wyraz konstytucyjnej zasady jawności działania organów publicznych wyrażonej w art. 61 Konstytucji RP. Prawo do uczestnictwa obywatela w posiedzeniach rad gmin jest jednym z ważniejszych elementów budowy demokracji lokalnej²⁰.

Podobne zdanie wyraził WSA w Krakowie, który uznał, że odmowa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z wyborów podlega kognicji sądów administracyjnych na mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.²¹ I w tym przypadku WSA zaakcentował, że

Prawo do uczestnictwa obywatela w posiedzeniach rad gmin jest jednym z ważniejszych elementów budowy demokracji lokalnej. Taka odmowa nie może być traktowana jako czynność porządkowa. [...] Prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem życia publicznego i kontroli opinii publicznej nad działalnością organów i władz. Jest ono nierozdzielnie związane z zasadą jawności życia publicznego. Obywatele korzystający z przysługującego im prawa wyborczego mogą być niejednokrotnie zainteresowani działaniami podejmowanymi przez wybrane organy, ale także i uzyskiwanymi w tym zakresie rezultatami podejmowanych działań²².

Wyraził też pogląd, że gdyby zaistniała przyczyna utajnienia (na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), w tym przypadku obrad komisji rewizyjnej, to mogłaby uzasadniać ona na przykład „wyłączenie jawności tylko co do części posiedzenia tej komisji”²³. Warto tu wspomnieć o kwestiach związanych z pogodzeniem prawa dostępu do informacji publicznej z prawem jednostki do ochrony prywatności, a także wzmocnionymi w ostatnim roku przepisami chroniącymi dane osobowe, tj. RODO. Taki problem może się pojawić przykładowo podczas rozpatrywania przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji (a wcześniej Komisję Rewizyjną) różnego rodzaju skarg. Ze względu na padające tam imiona i nazwiska osób prywatnych oraz ich sytuację życiową, wydaje się usprawiedliwione wyłączenie jawności części

¹⁹ Postanowienie NSA z dnia 24.02.2015 r. I OSK 2517/14, CBOSA.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 27.10.2016 r. III SA/Kr 523/16, CBOSA: „Odmowa udziału w posiedzeniu komisji rady gminy jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnienia wynikającego z przepisów prawa i podlega kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)”.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

tego posiedzenia, a w przypadku braku publiczności anonimizowanie materiału audiowizualnego. Takie materiały są często edytowane przed opublikowaniem, czego nie można byłoby zrobić w przypadku bezpośredniej transmisji²⁴.

Kwestia podmiotowości prawa do informacji publicznej uregulowana została w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. (z zastrzeżeniem art. 5), zgodnie z którym prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Wobec tego badanie kwestii, kto złożył wniosek i w czym nastąpiło to imieniu, jest czynnością zbędną. Jest to okoliczność bez jakiegokolwiek znaczenia prawnego dla sprawy oraz nie jest to fakt prawotwórczy na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepis art. 2 ust. 1 u.d.i.p. obejmuje bowiem nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne²⁵.

W tym celu używa się często darmowego, prostego oprogramowania (np. Audacity w przypadku Miasta Wrocławia²⁶) do wycinania fragmentów ze ścieżki dźwiękowej.

Innym elementem, w którym może dojść do ograniczenia prawa obywatela w analizowanym zakresie, jest sytuacja, w której przewodniczący organu stanowiącego nakazuje obywatelowi opuścić salę posiedzeń, przy czym należy wskazać, że tego typu przepisy mogą mieć jedynie charakter przepisów porządkowych, nie istnieją bowiem w akcie rangi ustawowej. Wydaje się niemożliwe zastosowanie ich prewencyjnie, wyłącznie na podstawie przekonania przewodniczącego rady o tym, że konkretna osoba będzie zakłócała przebieg obrad. Tego typu normy często są dookreślane w statutach JST. Przykładowo Statut Powiatu Złotoryjskiego przewiduje, że po uprzednim zwróceniu uwagi, przewodniczący może nakazać opuszczenie sali obrad osobom z publiczności, które swoim zachowaniem zakłócają porządek obrad lub naruszają powagę sesji²⁷. Jest to wiernie odwzorowany z nieobowiązującego już od prawie osiemnastu lat § 22 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu²⁸. Analogiczne rozwiązanie znajduje się w Statucie Miasta

²⁴ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 6.06.2016 r. II SAB/Op 29/16, CBOSA.

²⁵ Por. wyroki NSA: z dnia 14.12.2012 r., I OSK 2033/12 i z dnia 21.08.2013 r., I OSK 681/13, wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu dostępne są na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁶ Informacja uzyskana od Urzędu Miejskiego we Wrocławiu w trybie dostępu do informacji publicznej.

²⁷ Por. § 23 ust. 2 uchwała Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 28.10.2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Złotoryjskiego, t.j. Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2011 r. Nr 269, poz. 5093, z 2012 r. poz. 351, z 2014 r. poz. 249, z 2017 r. poz. 5437, z 2018 r. poz. 5348, który stanowi „Przewodniczący Rady, po uprzednim zwróceniu uwagi, może nakazać opuszczenie sali obrad Rady osobom będącym publicznością, które swoim zachowaniem zakłócają porządek obrad lub naruszają powagę sesji”.

²⁸ T.j. Dz.U. 1998 r. Nr 146, poz. 957.

Wojcieszów²⁹, Statucie Gminy Zagrodno³⁰, Statucie Gminy Złotoryja³¹, Statucie Miasta i Gminy Świerzawa³² oraz Statucie Gminy Pielgrzymka³³. Ponadto dwa ostatnie przewidują odnotowanie tego faktu w protokole.

Samorządowe ustawy ustrojowe nie regulują również praw obywateli do zabierania głosu na zwykłych sesjach rady (poza sesją absolutoryjną w dyskusji nad raportem o stanie JST – o czym później). Wyjątkiem od tego ogólnego braku unormowania są normy: 1) z art. 41a ust. 4 u.s.g. (odpowiednio art. 42a ust. 4 u.s.p., art. 89a ust. 4 u.s.w.), która pozwala Komitetowi inicjatywy uchwałodawczej wskazać „osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy”; 2) z art. 28aa ust. 6 u.s.g. (odpowiednio również w art. 30a ust. 6 u.s.p. oraz art. 34a ust. 6 u.s.w.), która pozwala mieszkańcowi po spełnieniu pewnych warunków na zabranie głosu w dyskusji o raporcie nad stanem gminy. W innych sytuacjach tego typu postanowienia można odnaleźć w materii statutowej. Wymieniony wyżej powiat złotoryjski, powielając § 21 ust. 4 wzorcowego statutu powiatu, dopuszcza możliwość udzielenia głosu przez przewodniczącego „osobom zaproszonym”³⁴. Nie wspomina jednak o osobach z publiczności, które nie otrzymały uroczystego zaproszenia. *Sensu largo* możliwość zabrania głosu przez osobę z publiczności można próbować wywodzić z ewentualnej zgody prowadzącego obrady³⁵ lub ewentu-

²⁹ Por. § 30 ust. 5 uchwały Rady Miasta Wojcieszów z dnia 12.10.2018 r. w sprawie Statutu Miasta Wojcieszów, t.j. Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 5111, w brzmieniu „Po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący Rady może nakazać opuszczenie sali osobom, o których mowa w ust. 4, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają ich powagę”.

³⁰ Por. § 33 ust. 5 uchwały Rady Gminy Zagrodno z dnia 19.10.2018 r. w sprawie Statutu Gminy Zagrodno, t.j. Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 5300, w brzmieniu „Po uprzednim ostrzeżeniu przewodniczący może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji”.

³¹ Por. § 42 ust. 5 Statutu Gminy Złotoryja, „Po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący Rady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji”; zob. <http://zlotoryja.com.pl/statut-gminy.html> [dostęp: 4.12.2018].

³² Por. § 28 uchwały Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 22.02.2018 r. w sprawie Statutu Miasta i Gminy Świerzawa, t.j. Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 1127, 2418, w brzmieniu „Przewodniczący obrad może po uprzednim ostrzeżeniu nakazać opuszczenie sali obrad osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad, bądź naruszają powagę sesji. Fakt ten odnotowuje się w protokole”.

³³ Por. § 31 uchwały Rady Gminy Pielgrzymka z dnia 11.10.2018 r. w sprawie Statutu Gminy Pielgrzymka, t.j. Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 5125, w brzmieniu „Przewodniczący Rady może, po uprzednim ostrzeżeniu, nakazać opuszczenie sali obrad osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniem zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji. Fakt ten odnotowuje się w protokole”.

³⁴ Por. § 22 ust. 4 Statutu Powiatu Złotoryjskiego w brzmieniu „Przewodniczący Rady może udzielić głosu osobom zaproszonym na sesję Rady”.

³⁵ Zob. art. 19 ust. 2 u.s.g. zdanie pierwsze w brzmieniu „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”.

alnego przyjęcia przez organ wniosku formalnego w tym zakresie. Statut Miasta Złotoryja również nie precyzuje tej kwestii, ograniczając się tylko do wskazania, że na posiedzeniu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji umożliwia się Wnioskującemu możliwość zabrania głosu oraz odniesienia do wypowiedzi, które padły na posiedzeniu³⁶. Statut Miasta i Gminy Świerzawa przewiduje, że przewodniczący rady ma prawo udzielić głosu osobie z publiczności po uzyskaniu zgody rady³⁷. Statut Gminy Pielgrzymka zawiera podobne postanowienia co statut świerzawski, lecz pozwala mówcy dodatkowo zgłosić skargę lub wniosek do protokołu³⁸. Statut Gminy Zagrodno³⁹ oraz Statut Gminy Złotoryja⁴⁰ dają prawo udzielenia głosu przez przewodniczącego z pominięciem zdania rady.

Nową regulację, która „rozszerza” możliwości aktywnego udziału mieszkańców w posiedzeniach organów stanowiących przewidziano na gruncie nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych ze stycznia 2018 r.⁴¹ Wprowadzono debatę nad raportem o stanie JST, w której mogą brać udział mieszkańcy. Do 31 maja każdego roku organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu raport o stanie JST⁴² obejmujący podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady i budżetu obywatelskiego. Raport rozpatruje się na sesji absolutoryjnej przed uchwałą w sprawie absolutorium. Organizuje się debatę dotyczącą raportu, w której głos mogą zabierać: radni – bez ograniczeń czasowych; pozostali mieszkańcy JST – dopuszczeni do głosu według kolejności zgłoszeń; maksymalnie 15 mieszkańców, chyba że Rada postanowi o zwiększeniu tej liczby. Mieszkaniec, który chce zabrać głos, składa najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień sesji absolutoryjnej do przewodniczącego organu stanowiącego pisemne zgłoszenie, które zawiera okre-

³⁶ § 39 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 18.10.2018 r. w sprawie Statutu Miasta Złotoryja, t.j. Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 5335, w brzmieniu „Wnioskującemu zapewnia się możliwość zabrania głosu oraz odniesienia do wypowiedzi, które padły na posiedzeniu Komisji”.

³⁷ Por. § 27 Statutu Miasta i Gminy Świerzawa w brzmieniu „Przewodniczący obrad może udzielać głosu osobom spośród publiczności po uprzednim uzyskaniu zgody Rady, przy czym przepis § 24 Statutu stosuje się odpowiednio”.

³⁸ Zob. § 30 Statutu Gminy Pielgrzymka w brzmieniu „1. Przewodniczący Rady może uzależnić udzielenie głosu na sesji osobom spośród publiczności, po uprzednim uzyskaniu zgody Rady Gminy, przy czym przepis § 27 stosuje się odpowiednio. 2. Przewodniczący Rady może umożliwić mieszkańcom Gminy obecnym na sesji złożenie skargi lub wniosku do protokołu”.

³⁹ Zob. § 33 ust. 5 Statutu Gminy Zagrodno w brzmieniu „Przewodniczący może udzielić głosu osobie niebędącej radnym”.

⁴⁰ Zob. § 41 ust. 5 Statutu Gminy Złotoryja w brzmieniu „Przewodniczący Rady może udzielić głosu osobie niebędącej radnym”.

⁴¹ Ustawa z dnia 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

⁴² Zob. art. 28aa ust. 1 u.s.g., art. 30a ust. 1 u.s.p., art. 34a u.s.w.

ślona liczbę podpisów: dla gmin do 20 tys. mieszkańców co najmniej 20 osób, dla gmin powyżej 20 tys. mieszkańców co najmniej 50 osób, dla powiatów do 100 tys. mieszkańców co najmniej 150 osób, dla powiatów powyżej 100 tys. mieszkańców co najmniej 300 osób, dla województw do 2 mln mieszkańców co najmniej 500 osób, dla województw powyżej 2 mln mieszkańców co najmniej 1000 osób. Po zakończeniu debaty odbywa się głosowanie nad udzieleniem organowi wykonawczemu wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wotum zaufania podejmuje się bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego. Brak jej podjęcia jest równoznaczny z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania. Nieudzielenie wotum zaufania rodzi następujące skutki: 1) w przypadku rady gminy – nieudzielenie wotum zaufania w dwóch kolejnych latach umożliwia radzie podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta w trybie analogicznym dla uchwały o nieudzieleniu absolutorium (rada gminy podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym), 2) w przypadku rady powiatu i sejmiku województwa – jest równoznaczne z wnioskiem ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, który jest głosowany na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi wotum zaufania. Rada (sejmik) może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu. W przypadku województwa głosowanie jest jawne. Trudno ocenić czy raporty o stanie JST przysłużą się wzrostowi świadomości obywatelskiej mieszkańców, czy posłużą jako okazja opozycji do podjęcia próby zorganizowania referendum o odwołanie wójta w najprostszym możliwym trybie.

Wspomniana nowelizacja ustaw ustrojowych o samorządzie ze stycznia 2018 r. wprowadziła również obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w każdej gminie, powiecie i województwie⁴³. Jest to pośrednia możliwość wywarcia wpływu obywateli na pracę organu stanowiącego JST. Organom stanowiącym pozostawiono zadanie stworzenia odpowiedniej procedury: 1) szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, 2) zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, 3) zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, 4) formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Prawo do przedkładania projektów uchwał mają wyłącznie mieszkańcy gminy posiadający czynne prawo wyborcze do jej organu stanowiącego. Minimalna liczba osób, które muszą poprzeć dany projekt uchwały, aby stał się on przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu⁴⁴, została określona w ustawie, i tak: 100 osób dla gmin do 5 tys. mieszkańców, 200 osób dla gmin pomiędzy 5 001 a 20 tys. mieszkańców, 300 osób dla gmin powyżej 20 tys. mieszkańców oraz powiatów do 100 tys. mieszkań-

⁴³ Zob. art. 41a u.s.g.

⁴⁴ Jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

ców, 500 osób dla powiatów powyżej 100 tys. mieszkańców, 1000 osób dla województw. Na przykładzie tych kwot można zauważyć, że dla gmin pomiędzy 5001 a 20 tys. mieszkańców odsetek wymaganego poparcia dla projektu uchwały waha się pomiędzy 1% a 4%. W przypadku większych gmin jest to od 0,3% do 1,5%. W przypadku gmin mniejszych niż 5 tys. mamy przypadek najmniejszej gminy, którą jest miasto Krynica Morska zamieszkałe w 2017 r. według danych Banku Danych Lokalnych GUS przez 1302 osoby, co daje współczynnik rzędu 7,68%. Z kolei dla Warszawy, którą zamieszkiwało w 2017 roku 1 764 615 osób będzie to około 0,017%. Zanim uregulowano obywatelską inicjatywę uchwałodawczą na gruncie ustawy tego typu przepisy lokalne istniały w niektórych samorządach, ale wbrew obawom niektórych włodarzy nie doprowadziły one do paraliżu prac rady. W mieście Złotoryja taką możliwość przewidziano w nowelizacji Statutu z lutego 2015 r. Przez następne trzy i pół roku skorzystano z tej możliwości tylko dwa razy – składając dwa projekty uchwały nota bene w tym samym zakresie – o przeprowadzeniu konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego. Warto wspomnieć, że nowelizacja styczniowa wprowadziła definicję legalną budżetu obywatelskiego i wprowadziła obowiązek jego przeprowadzenia w miastach na prawach powiatu.

W przeszłości pojawiały się także inne pomysły, które mogłyby zwiększyć zainteresowanie mieszkańców uczestnictwem w posiedzeniach organów stanowiących JST. Warto wspomnieć o propozycji wprowadzenia instytucji „wysłuchania publicznego” znanej z polskiego Senatu, w którym mogą je przeprowadzać komisje senackie, jak również przewidzianej w Regulaminie Sejmu⁴⁵. Pierwsze takie wysłuchanie publiczne dotyczyło projektu ustawy o petycjach⁴⁶ i odbyło się 8 października 2013 r. na posiedzeniu senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej. W prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie z 2013 r. wysłuchanie publiczne określa się jako szczególny przypadek konsultacji społecznych⁴⁷. Obowiązkowemu wysłuchaniu publicznemu miały podlegać: projekt statutu gminy i zmian w statucie, projekt uchwały budżetowej na kolejny rok budżetowy, projekty uchwał w sprawie planowania rozwoju. W przypadku innych uchwał (t.j. „o istotnym znaczeniu dla wspólnoty samorządowej”) rada również mogłaby podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Projekt zakładał, że w ramach wysłuchania publicznego: umożliwia się zainteresowanym zapoznanie się z projektem uchwały oraz złożenie opinii o pro-

⁴⁵ T.j. M.P. 2012 r. poz. 32 ze zm.

⁴⁶ Zob. <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/wysluchanie-publiczne/wysluchania-publiczne/> [dostęp: 4.12.2018].

⁴⁷ Postulowany art. 5ab ustawy o samorządzie gminnym; Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699> [dostęp: 4.12.2018].

jeckie, a także przeprowadza się przynajmniej jedną dyskusję publiczną na sesji rady gminy albo na posiedzeniu właściwej merytorycznie komisji rady w obecności wójta (lub upoważnionego przez niego przedstawiciela). Przed przystąpieniem do głosowania, radni mieli być informowani przez przewodniczącego o złożonych opiniach (w trakcie wysłuchania publicznego) oraz o stanowisku wójta wobec złożonych opinii. W przewidywanych skutkach społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych projektu ustawy wymieniono, że istotniejsze koszty wysłuchania publicznego wystąpiłyby tylko wówczas, gdyby działo się to na odrębnym posiedzeniu, oszacowano je przeciętnej wielkości gminie liczącej około 12 tys. mieszkańców na kwotę rzędu 2,5 tys. zł⁴⁸. Projekt ustawy nie doczekał się jednak nigdy uchwalenia⁴⁹. Pierwsze czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu 27 września 2013 r. Przez kolejne dwa lata był on rozpatrywany na kilku posiedzeniach Komisji Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego, która przyjęła sprawozdanie odnośnie do projektu uchwały dopiero 4 sierpnia 2015 r., a w wyniku dyskontynuacji prac parlamentu w listopadzie 2015 r., projekt stracił swoją moc. Nie przeszkodziło to Radzie Miejskiej w Złotoryi uchwalić w statucie możliwości zorganizowania takiego wysłuchania publicznego⁵⁰. Przewodniczący lub projektodawca mogą je zarządzić przed głosowaniem nad przyjęciem uchwały budżetowej oraz Statutu, a także w innych sprawach ważnych dla lokalnej społeczności aktów prawa miejscowego lub innych uchwał. Do instytucji wysłuchania publicznego odnosi się również uchwała Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 18 października 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej⁵¹. Zgodnie z § 20 uchwały burmistrz zapewnia komitetowi inicjatywy uchwałodawczej możliwość zorganizowania (na terenie obiektu użyteczności publicznej należącego do miasta) wysłuchania publicznego projektu uchwały.

⁴⁸ Zob. uzasadnienie o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699): „Przyjmując, że w 2010 r. bieżące koszty funkcjonowania organów stanowiących wszystkich poziomów jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 481,4 mln złotych, z czego 415 mln przypadło na diety radnych, to w przykładowej gminie przeciętnej wielkości (gmina miejsko-wiejska licząca ok. 12 tys. mieszkańców) dodatkowe koszty związane z zapisami rozdziału można oszacować na 2,5 tys. złotych, a w przykładowym – zbliżonym wielkością do przeciętnej – powiecie (ok. 70 tys. mieszkańców) na 9 tys. zł”, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699> [dostęp: 4.12.2018].

⁴⁹ Zob. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699> [dostęp: 4.12.2018].

⁵⁰ § 41 Statutu Miasta Złotoryja: „1. W sprawach ważnych dla lokalnej społeczności aktów prawa miejscowego lub innych uchwał, Projektodawca lub Przewodniczący mogą zarządzić wysłuchanie publiczne. 2. Wysłuchanie publiczne odbywa się w ramach posiedzenia komisji lub otwartego spotkania zorganizowanego przez Projektodawcę. 3. Przed głosowaniem nad przyjęciem uchwały budżetowej oraz Statutu można zarządzić wysłuchanie publiczne”.

⁵¹ T.j. Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 5254.

2. Możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu

Przytoczony wyżej przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji RP pozwala obywatelowi rejestrować obrady organów kolegialnych pochodzących z wyborów. Mimo że przepis obowiązuje od 17 października 1997 r., to dopiero w maju 2014 r. Rada Miejska w Złotorzy ze swojego ówczesnego Statutu wyeliminowała, po interwencji Wojewody Dolnośląskiego, niekonstytucyjny przepis Statutu, który uzależniał możliwość nagrywania sesji od uzyskania zgody Rady⁵².

Na gruncie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, znowelizowano trzy ustawy ustrojowe i zawarto w nich przepisy, które obligują organy wykonawcze JST do: 1) transmisji obrad rady za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, 2) utrwalania obrad rady za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, 3) udostępnienia nagrań w BIP oraz na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób przyjęty zwyczajowo. Przepisy ustawy weszły w życie 31 stycznia 2018 r., z mocą obowiązującą od początku obecnej kadencji samorządowej, tj. 17 listopada 2018 r. Ich wykonanie to jednorazowe koszty w wysokości kilku czy kilkunastu tysięcy złotych. Dodatkowe koszty mogą się pojawić w przypadku zapewnienia odpowiedniego łącza internetowego czy usługi streamingu i przechowywania danych na serwerach w przypadku korzystania z odpłatnych usług. Część gmin wykorzystuje jednak w tym celu darmowy serwis YouTube. Jeszcze przed wprowadzeniem ustawowego obowiązku rejestracji w niektórych gminach nagrania tego typu były sporządzane przez urzędy lub przez samych obywateli. Na przykładzie powiatu złotoryjskiego taką możliwość realizowały: miasto Wojcieszów (bez transmisji i sam dźwięk), gmina Pielgrzymka (bez transmisji i sam dźwięk), miasto Złotorzyja (wideorelacje z sesji i komisji od września 2012 r. oraz transmisje obrad sesji i komisji od listopada 2016 r.). Udostępnienie archiwalnych protokołów nie zwalnia organów z obowiązku udostępnienia nagrań, o ile taki posiadają. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekł, że „samo sporządzenie oraz udostępnienie protokołu z sesji rady gminy nie stanowi podstawy do odmowy udostępnienia materiałów audiowizualnych sporządzonych z takiej sesji, gdyż te często, w przeciwieństwie do protokołu, rejestrują w pełni obrady tego organu”⁵³. Niektóre samorządy, na przykład powiat

⁵² § 28 ust. 2 Regulaminu Rady Miejskiej w Złotorzy stanowiącego załącznik do Statutu Miasta Złotorzyja w brzmieniu „Za zgodą Rady obrady mogą być rejestrowane za pomocą środków audiowizualnych”; utrata mocy obowiązującej 12.06.2014 r. na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Złotorzy z dnia 26.05.2014 r. w sprawie zmiany Statutu Rady Miejskiej w Złotorzy Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r. poz. 2505.

⁵³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20.12.2016 r. IV SAB/Po 100/16, CBOA.

złotoryjski, uwzględniały w swoich statutach regulacje o nagrywaniu i archiwizowaniu sesji w formie materiału dźwiękowego⁵⁴.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej pozwala w przypadku sporządzenia i udostępnienia materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych rejestrujących w pełni obrady na odstąpienie od obowiązku sporządzania protokołów lub stenogramów sesji lub posiedzeń komisji (art. 19 u.d.i.p.). W tym przypadku, po wprowadzeniu obowiązkowej rejestracji i transmisji sesji, obowiązek ten ma dalsze zastosowanie wyłącznie w przypadku posiedzeń komisji.

Transmitowanie, a w szczególności utrwalanie nagrań wideo z sesji (czy fakultatywnie posiedzeń komisji), ma dużą wartość dla osób zainteresowanych, które w czasie tych posiedzeń pracują lub nie mogą z innych przyczyn wziąć udziału w sesji. W przypadku wielu samorządów sesje odbywają się w dni powszednie w godzinach, w których większość osób pracujących wykonuje swoje obowiązki zawodowe⁵⁵.

3. Publiczna dostępność dokumentów dotyczących działalności rady i jej komisji

Zasady dostępu do dokumentów wynikające z wykonywania zadań publicznych (w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji) i korzystania z nich określa statut JST⁵⁶.

Widocznym znakiem działalności radnego są zapytania i interpelacje. Do czasu styczniowej nowelizacji ustaw ustrojowych o samorządzie kwestia zapytań i interpelacji była nieuregulowana. Stosowne uregulowania można było znaleźć wyłącznie w statutach poszczególnych JST. Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Przepisy ustawy mówią, że: 1. „Interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy” (art. 24 ust. 4 zdanie 1 u.s.g.), 2. „Zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym” (art. 24. ust. 5 zdanie 1 u.s.g.). Zarówno w przypadku zapytań, jak i interpelacji ich

⁵⁴ § 37 ust. 1 Statutu Powiatu Złotoryjskiego z dnia 28.10.2011 r. w brzmieniu „Przebieg sesji utrwała się w formie zapisu cyfrowego, który podlega archiwizacji zgodnie z odrębnymi przepisami”. Nagrania nie były udostępniane w BIP, lecz były dostępne na wniosek.

⁵⁵ Na przykładzie powiatu złotoryjskiego są to najczęściej: w przypadku powiatu złotoryjskiego czwartki o godzinie 13:00, z reguły ostatnie w miesiącu; miasta Złotoryja – najczęściej czwartki o godzinie 13:30, z reguły ostatnie w miesiącu; gminy Świerzawa – czwartki o 12:30, z reguły ostatnie w miesiącu; miasta Wojcieszków – dni powszednie o 10:00; gminy Złotoryja – dni powszednie o 10:00; gminy Zagrodno – dni powszednie o 8:00; gminy Pielgrzymka – czwartki o 14:00, z reguły ostatnie w miesiącu. Informacja przygotowana na podstawie Biuletynów Informacji Publicznej i analizy zawiadomień o sesjach z 2018 r.

⁵⁶ Zob. art. 11b ust. 3 u.s.g.

autor (radny) zamieszcza krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. W obydwu przypadkach radny składa na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie organowi wykonawczemu. Osoba wyznaczona przez organ wykonawczy ma na udzielenie odpowiedzi na piśmie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania (art. 24 ust. 6 u.s.g.). Nowelizacja nałożyła obowiązek niezwłocznej publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) i na stronie internetowej JST oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty: 1) treści interpelacji, jak i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi (art. 24 ust. 7 u.s.g.), 2) imiennych wykazów głosowań radnych (art. 14 ust. 4 u.s.g.).

Ustawy w dalszym ciągu nie nakładają jednak na JST obowiązku publikacji projektów uchwał. Wprowadzenie takiego obowiązku w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie proponował za swojej prezydentury Bronisław Komorowski⁵⁷. Do ustawy o samorządzie gminnym miał zostać dodany art. 20a o następującym brzmieniu:

1. Projekty uchwał rady gminy są podawane do publicznej wiadomości poprzez ich publikację w Biuletynie Informacji Publicznej; statut może określić dodatkowo inny sposób podawania projektów uchwał do publicznej wiadomości. 2. Podanie projektów uchwał do publicznej wiadomości następuje nie później niż w dniu przekazania tych projektów radnym. 3. Każdy może złożyć uwagi do projektu uchwały podanego do publicznej wiadomości. Przewodniczący rady informuje radnych o złożonych uwagach⁵⁸.

Uprzednia publikacja projektów uchwał umożliwia rozpoczęcie publicznej debaty nad danym rozwiązaniem legislacyjnym, a także przedstawienie zdania przez zainteresowanych mieszkańców właśnie na posiedzeniach komisji lub obradach sesji. Nie ma przeszkód, aby na wniosek uzyskać projekt uchwał, lecz maksymalny termin rozpatrzenia wniosku jest pokusą dla organów, aby taki projekt udostępnić wtedy, kiedy stanie się bezprzedmiotowym. Powiat Złotoryjski, Miasto Złotoryja, Gmina Złotoryja oraz Gmina Pielgrzymka przed sesją publikują projekty uchwał wraz z porządkiem obrad. Gminy Zagrodno, Świerzawa oraz Miasto Wojcieszów tej dobrej praktyki nie podzielały w minionej kadencji. W Statucie Miasta Złotoryja znajduje się przepis, który obliuguje przewodniczącego Rady do skierowania projektu uchwały do publikacji w BIP⁵⁹.

Zgodnie z łacińską paremią *Ignorantia iuris nocet* ('nieznajomość prawa szkodzi'), dostęp do całego stanu prawnego, jeżeli chodzi o prawo lokalne, jest dla miesz-

⁵⁷ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699); <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699> [dostęp: 4.12.2018].

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ § 27 ust. 1: „Przewodniczący Rady przekazuje niezwłocznie wszystkie złożone projekty uchwał osobom odpowiedzialnym za ich publikację w Biuletynie Informacji Publicznej”.

kańca bardzo utrudniony. Z badania przeprowadzonego przez jednego z autorów tego artykułu wynika, że na sześć gmin powiatu złotoryjskiego, żadna nie potrafiła udzielić pełnej odpowiedzi na temat wszystkich obecnie obowiązujących aktów prawa miejscowych na swoim terenie. Analiza informacji pozyskanych z różnych zbiorów (odręczne zeszyty z wykazem uchwał Rady) wykazała, że w przypadku na przykład Rady Miejskiej w Złotorzy okazało się, że nadal w mieście istnieje podział na osiedla, a nawet na jedno sołectwo, mimo że od co najmniej dwudziestu lat nie odbyły się żadne wybory do rad osiedli⁶⁰. Postulatem *de lege ferenda* autorów tej publikacji jest zobligowanie każdej jednostki samorządu terytorialnego do przygotowania kompletnego wykazu wszystkich obowiązujących aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶¹, starosta, wójt, burmistrz czy prezydent miasta prowadzą w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę czy powiat. Żaden przepis nie reguluje, w jakiej formie ma się to odbywać, a także nie obliguje do publikacji tego typu rejestru w BIP. Nie wszystkie gminy posiadają w takim rejestrze wszystkie obecnie obowiązujące akty prawa miejscowego. Można znaleźć, że przykładowo rejestr aktów prawa miejscowego Gminy Miejskiej Złotorzyja zawiera wpisy dopiero od kwietnia 2010 r.⁶², a Gminy Świerzawa od grudnia 2008 r.⁶³

Na gruncie rozważań dotyczących udostępniania informacji o działalności rady, należy wskazać, że przy wnioskowaniu o informację publiczną (niezależnie od rodzaju tej informacji) osoba udzielająca odpowiedzi w imieniu organu ponosi odpowiedzialność karną⁶⁴ za udzielenie informacji niezgodnej z rzeczywistością. Jak orzekł WSA w Warszawie „W razie wprowadzenia żądającego informacji w błąd, przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu posiadania informacji, osoba zobowiązana do udostępnienia żądanej informacji publicznej podlega odpowiedzialności karnej w trybie art. 23 u.d.i.p. w zbiegu z innymi przepisami określonymi w k.k.”⁶⁵.

⁶⁰ Informacja na postawie ustaleń we własnym zakresie – na podstawie analizy opracowanej przez jednego z autorów publikacji aplikacji webowej wraz z przygotowaną bazą danych wszystkich uchwał Rady Miejskiej w Złotorzy – <http://lex.kacperpawlowski.pl> oraz analizy archiwalnych protokołów z sesji Rady Miejskiej.

⁶¹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1523.

⁶² <https://zlotoryja.bip.info.pl/dokument.php?iddok=7396&cidmp=322&cr=o> [dostęp: 4.12.2018].

⁶³ http://www.swierzawa.pl/index.php?option=18&action=articles_show&art_id=449&menu_id=222&page=2 [dostęp: 4.12.2018].

⁶⁴ Z art. 23 u.d.i.p.

⁶⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.03.2014 r. II SAB/Wa 654/13, CBOSA.

Podsumowanie

Z samego przepisu konstytucyjnego wypływają dla obywatela, chcącego brać udział w życiu swojej JST, dwie kluczowe normy: wstęp na posiedzenia między innymi rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa oraz możliwość nagrywania tych obrad. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nakłada na organy obowiązek zapewnienia słyszalności i dostępności w pomieszczeniach, w których odbywają się posiedzenia, a także możliwość uzyskiwania dokumentów dotyczących prac rady oraz o stanowionym prawie miejscowym. Samorządowe ustawy ustrojowe zwiększają uprawnienia obywatela na tych posiedzeniach poprzez: możliwość wzięcia udziału w debacie o stanie JST czy pośrednio obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Postulowana instytucja „wysłuchania publicznego”, możliwa do uregulowania w statutach i na przykład uchwały w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, mogłaby zwiększyć zainteresowanie obywateli korzystaniem z prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów JST. Istnieje widoczny brak precyzyjnych uregulowań na gruncie ustawowym (a jedynie wielu statutów) kwestii związanych z możliwością zabierania głosu przez obywateli czy wyproszenia ich, w określonych okolicznościach, z sali obrad.

Selected problems regarding the issue of access to public information in the activities of bodies constituting local government units

Summary. From the constitutional provision itself, we have two key norms for a citizen wanting to participate in the life of their local government are: participation in sessions of municipal councils, powiat councils or regional councils and the possibility of recording these sessions. The Polish Act on Access to Public Information imposes on the authorities the obligation to ensure audibility and accessibility in the rooms where meetings are held as well as the possibility of obtaining documents regarding the work of the council and the local law. Local government laws increase the citizen's rights at these meetings by: the opportunity to participate in the debate about the state of concrete local government or indirectly by a civic legislative initiative. The postulated institution of a "public hearing", which could be regulated in the statutes and, for example, local law related with a civic legislative initiative, could increase the interest of citizens in using the right of admission to meetings of collective bodies of local government. There is a lack of precise regulations on the basis acts (and only many acts of local government) issues related to the possibility of citizens taking the floor or go out them, in certain circumstances, from the meeting room.

Keywords: access to public information, local government, municipal council, powiat council, publicity, powiat.

Kacper Pawłowski – mgr inż., redaktor naczelny portalu zlotoryja1211.pl. kacper.pawlowski@gmail.com

Paweł Macuga – mgr, nauczyciel akademicki w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Witelona w Legnicy, radny powiatu zlotoryjskiego. macuga72@poczta.fm

