

Wstęp

W niniejszej pracy chciałbym ukazać w jakim zakresie kolegialne organy stanowiące w jednostkach samorządu terytorialnego realizują ustrojową zasadę jawności swojego działania. Zasada jawności przejawia się przede wszystkim w obszarze najpełniejszego wykonywania funkcji stanowiących, czyli w trakcie obrad rad gmin, powiatów i sejmików województw. Rozważania na temat jawności chciałbym poprzeć wynikami bardzo szeroko zakrojonych badań jakie były prowadzone w ramach projektu „Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce”, realizowanego dzięki dotacji Fundacji Batorego, którego byłem kierownikiem. Badania zawartości stron BIP oraz statutów 619 jednostek z całej Polski były prowadzone od 1.2.2014 r. do 30.4.2015 r.¹. Wyniki badań zostały również wsparte analizą statutów² wszystkich miast wojewódzkich w Polsce, jaka

¹ Projekt był realizowany w ramach dotacji przyznanej w ramach 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), na podstawie umowy zawartej między Fundacją im. Stefana Batorego a Biurem Mechanizmów Finansowych z siedzibą w Brukseli. Strona projektu: www.jawnoscsamorządu.pl. Beneficjentem grantu była Fundacja Centrum Inicjatyw Na Rzecz Społeczeństwa, której jednym ze współzałożycieli jest dr *P. Sitniewski*, pełniący funkcję Przewodniczącego Rady Programowej Fundacji. Strona Fundacji: www.fundacja.fcis.pl. Kierownikiem projektu był dr *P. Sitniewski*.

² Analizie podane zostały statuty następujących miast:

1) Białystok – załącznik do uchwały Nr LIII/623/13 Rady Miasta Białystok z 16.12.2013 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie ustalenia statutu Miasta Białegostoku;

2) Bydgoszcz – uchwała Nr XLIV/951/2005 Rady Miasta Bydgoszczy z 30.3.2005 r. w sprawie uchwalenia statutu Miasta Bydgoszczy;

3) Gdańsk – uchwała Nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z 26.8.2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Miasta Gdańska;

4) Gorzów Wielkopolski – uchwała Nr VII/58/2003 Rady Miejskiej Gorzowa Wlkp. z 17.2.2003 r. w sprawie statutu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego;

5) Katowice – uchwała Nr XXIX/665/12 Rady Miasta Katowice z 28.11.2012 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego statutu miasta Katowice;

6) Kielce – załącznik do uchwały Nr XVIII/320/2003 Rady Miejskiej w Kielcach z 30.10.2003 r.;

7) Kraków – uchwała Nr LXXV/732/05 Rady Miasta Krakowa z 13.4.2005 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego statutu Miasta Krakowa;

8) Lublin – załącznik do uchwały Nr 609/XXVIII/2005 Rady Miasta Lublin z 24.2.2005 r.;

9) Łódź – uchwała Nr LXVII/1301/09 Rady Miejskiej w Łodzi z 4.11.2009 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego statutu Miasta Łodzi;

została przeprowadzona pod koniec 2015 r.³, oraz nowymi regulacjami prawnymi jakie weszły w życie 31.1.2018 r., a będą miały zastosowanie do kadencji jaka rozpocznie się po wyborach samorządowych w 2018 r.⁴

Przeprowadzone badania, analiza orzecznictwa sądowego, aktów prawnych oraz opinii doktryny w opisywanym zakresie, mają ukazać różnorodność organizacyjną jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie istniejących i uznawanych powszechnie kardynalnych zasad prawa dostępu do informacji publicznych, w kontekście ustrojowych zasad samodzielności budowania struktury organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Obowiązująca w Polsce ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6.9.2001 r.⁵ dość stabilnie zakorzeniła się w świadomości społecznej, i przez ponad 16 lat swego obowiązywania stała się częstym powodem dyskusji doktrynalnych⁶, oraz komentarzy

10) Olsztyn – uchwała Nr VIII/65/11 Rady Miasta Olsztyn z 29.3.2011 r. w sprawie uchwalenia statutu Miasta Olsztyna;

11) Poznań – uchwała Nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z 9.11.2010 r. w sprawie statutu Miasta Poznania;

12) Opole – uchwała Nr XXIV/373/12 Rady Miasta Opola z 29.3.2012 r. w sprawie uchwalenia statutu Miasta Opola;

13) Rzeszów – załącznik do uchwały Nr XX/329/2007 Rady Miasta Rzeszowa z 27.11.2007 r.;

14) Szczecin – załącznik do uchwały Nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z 14.12.2004 r.;

15) Toruń – tekst ujednolicony uchwały Nr 146/99 Rady Miasta Torunia z 15.4.1999 r. w sprawie przyjęcia statutu Miasta Toruń;

16) Warszawa – uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 10.1.2008 r. w sprawie uchwalenia statutu Miasta Stołecznego Warszawy;

17) Wrocław – obwieszczenie przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia z 9.8.2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Nr XXVI/276/96 Rady Miejskiej Wrocławia z 17.5.1996 r. w sprawie przyjęcia statutu Wrocławia;

18) Zielona Góra – uchwała Nr XXIX/267/04 Rady Miasta Zielona Góra z 31.8.2004 r. w sprawie statutu Miasta Zielona Góra.

³ Szersze badania w tym zakresie zostały opublikowane w: *P. Sitniewski, Zasada jawności obrad rad miast wojewódzkich – analiza statutowa – prezentacja i artykuł w trakcie konferencji na WPiA Uniwersytet Śląski w dniach 13–14.3.2014 r.*, nt. „Jawność działania samorządu terytorialnego”, w: *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 655–673.

⁴ Zmiany wprowadzone zostały ustawą z 11.1.2018 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 ze zm.). Dnia 24.11.2017 r. odbyło się pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu, zaś 13 i 14 grudnia odbyły się II i III czytanie projektu. W dniu 15 grudnia ustawa została przekazana Prezydentowi RP i Marszałkowi Senatu. Dnia 21.12.2017 r. Senat RP wniósł poprawki (druk Nr 2143). W dniu 8.1.2018 r. komisja sejmowa zarekomendowała przyjęcie poprawki Senatu (druk Nr 2151). Prezydent RP podpisał ustawę 16.1.2018 r. Przepisy weszły w życie 31.1.2018 r. W dalszej części cytowana jako: *ZwUdzObywU*.

⁵ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm., dalej jako: *DostInfPubLU*.

⁶ *D. Bogdanov, Bibliografia prawa do informacji publicznej*, Opole 2016, s. 153.

w obszarze bardzo bogatego orzecznictwa sądowego⁷. Z roku na rok prawo do informacji publicznej jest coraz częściej wykorzystywane przez wnioskodawców. Ustawa ta jest aktem prawnym, który ze względu na swój przedmiot regulacji jest ponadsektorowy, obejmujący bardzo szeroki aspekt funkcjonowania Państwa, zarówno w ujęciu funkcjonalnym jak i organizacyjnym. Obejmuje swoim zakresem wszystkie podmioty, które w jakikolwiek sposób są zaangażowane w realizację zadań publicznych. Podmiotami zobowiązanymi do stosowania zasad wynikających z treści DostInfPublU są nie tylko klasyczne organy władzy publicznej w ujęciu instytucjonalnym, ale również w ujęciu funkcjonalnym inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Wyraźnie akcentuje to Konstytucja RP w art. 61⁸. Zwracają na ten fakt uwagę również sądy administracyjne. W pewnych szczególnych sytuacjach samo pośrednictwo w obrocie środkami publicznymi świadczyć może, że podmiot, który tego dokonuje wykonuje tym samym zadania publiczne, nawet jeżeli jego status formalny nie umiejscawia go ani w gronie organów władzy publicznej, ani samorządu gospodarczego lub zawodowego⁹. Wykonywanie zadań publicznych przynależnych organom administracji publicznej przez podmiot umiejscowiony poza jej strukturą umiejscawia go w gronie podmiotów zobowiązanych do stosowania zasad DostInfPublU¹⁰.

⁷ Na dzień 7.4.2018 r. w bazie orzecznictwa sądów administracyjnych znajduje się 10 355 wyroków sądów administracyjnych z kategorii dostęp do informacji, z czego 1695 to wyroki NSA; www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 8.4.2018 r.).

⁸ Zob. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

⁹ Zob. wyr. NSA z 28.4.2016 r. (I OSK 2633/14, CBOSA), w którym czytamy m.in.: „Nie można zgodzić się z poglądem Sądu I instancji, że o realizacji zadań publicznych decyduje okoliczność, iż omawiany podmiot jest rolniczym zrzeszeniem branżowym, utworzonym na podstawie przepisów ustawy z 8.10.1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, ani też, że o realizacji tychże zadań decyduje zawarty w statucie Wojewódzkiego Związku Pszczelarzy w L., przepis stanowiący o możliwości inicjowania i współdziałania w opracowywaniu projektów aktów normatywnych. Wskazana ustawa nie kwalifikuje tego podmiotu, jako samorządu zawodowego lub gospodarczego. Nie czyni tego również ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1079), która odnosi się nie do związków pszczelarzy, lecz do samorządu rolniczego, którego jednostkami organizacyjnymi są izby rolnicze. Ani powyższe uregulowania, ani też inne akty prawne nie stanowią również o publicznoprawnych funkcjach w zakresie inicjatyw normotwórczych, które mogłyby odnosić się do Wojewódzkiego Związku Pszczelarzy”.

¹⁰ W wyr. WSA w Rzeszowie z 8.6.2016 r. (II SAB/Rz 42/16, Legalis) czytamy m.in.: „Jak wynika z informacji z KRS Spółka (...) powstała w wyniku przekształcenia z mocy prawa przedsiębiorstwa komunalnego pod nazwą Rejonowe Przedsiębiorstwo w (...), a przedmiotem jej działalności jest m.in. pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Niewątpliwie zatem spółka realizuje zadania publiczne wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446), a zatem jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji publicznej wskazanym w art. 4 ust. 1 DostInfPublU”.

Sądy administracyjne, w których wyłącznej kognicji od 31.12.2011 r. znajduje się kontrola procesu realizacji prawa do informacji¹¹, z roku na rok orzekają w coraz większej ilości spraw z obszaru dostępu do informacji publicznej. Dobitnie świadczą o tym dane statystyczne o ilości orzeczeń wszystkich sądów administracyjnych za okres 2002–2018 w kategorii tematycznej „Dostęp do informacji publicznej”.

Rok kalendarzowy	Łączna liczba orzeczeń WSA i NSA	Liczba orzeczeń NSA
2002	12 ¹²	
2003	10 ¹³	
2004	20	6
2005	45	25
2006	58	22
2007	93	20
2008	195	42
2009	259	19
2010	390	67
2011	352	78
2012	814	140

¹¹ Wynika to z faktu, że od 29.12.2011 r. został uchylony w całości art. 22 DostInfPublU, zgodnie z którym to art. 22 ust. 1: „podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż informacja niejawna, tajemnica skarbową lub tajemnica statystyczna, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji”. Artykuł 22 DostInfPublU został uchylony ustawą z 16.9.2011 r. (Dz.U. Nr 204, poz. 1195 ze zm.), która weszła w życie 29.12.2011 r.

¹² Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych za okres od 1.1.2002 r. do 31.12.2002 r. pod hasłem tematycznym „Dostęp do informacji publicznej”, w istniejących ówczesnie ośrodkach zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego wykazuje wyłącznie 12 orzeczeń, z czego 6 przypada na NSA o.z. Warszawa, po 2 na NSA o.z. w Krakowie i Lublinie, oraz po 1 orzeczeniu w NSA o.z. w Katowicach i Łodzi (data wejścia: 18.7.2016 r.).

¹³ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych za okres od 1.1.2003 r. do 31.12.2003 r. pod hasłem tematycznym „Dostęp do informacji publicznej”, w istniejących ówczesnie ośrodkach zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego wykazuje wyłącznie 10 orzeczeń, z czego 6 przypada na NSA o.z. Warszawa, 2 na NSA o.z. w Gdańsku oraz jedno orzeczenie na NSA o.z. w Krakowie (data wejścia: 18.7.2016 r.).

Rok kalendarzowy	Łączna liczba orzeczeń WSA i NSA	Liczba orzeczeń NSA
2013	1600	245
2014	2188	274
2015	1567	226
2016	1919	340
2017	1420	269
2018	867	148 ¹⁴

Źródło: Opracowanie własne, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

W I wersji projektu ustawy o jawności życia publicznego z 27.10.2017 r. oraz w II wersji z 12.12.2017 r. informacja publiczna była definiowana w identyczny sposób jak ma to miejsce w obowiązującej DostInfPublU w art. 1 ust. 1: „Każdą informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną”. W IV wersji projektu z 8.1.2018 r. w art. 2 ust. 1 pkt 2 zamieszczono całkowicie nową definicję informacji publicznej, która brzmi: „informacja o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, informacja o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Takie zdefiniowanie informacji publicznej jest niczym innym tylko przeniesieniem treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który brzmi: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Projekt ustawy o jawności życia publicznego wprowadził zatem nową definicję informacji publicznej, która jest kompilacją konstytucyjnego zdefiniowania podmiotów obowiązanych.

Przy szerokim podmiotowo-przedmiotowym ujęciu prawa do informacji mamy jednocześnie do czynienia z konstytucyjną zasadą decentralizacji Państwa zapisaną wprost w Preambule do Konstytucji RP, zgodnie z którą jedną z zasad ustrojowych funkcjonowania Państwa ma być zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia oby-

¹⁴ Stan na dzień 31.7.2018 r. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych za okres od 1.1.2018 r. do 31.7.2018 r. pod hasłem tematycznym „Dostęp do informacji publicznej” (data wejścia: 31.7.2018 r.).

wateli i ich wspólnot. Duża część zadań władzy publicznej, sukcesywnie coraz większa, spoczywa w obszarze działalności jednostek samorządu terytorialnego. Proces decentralizacji Państwa, a tym samym decentralizacji zadań publicznych, powoduje, że coraz większy zakres zadań publicznych realizowanych jest przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁵. Konstytucja RP stanowi, iż: „Ustrój Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 1) oraz że: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. (...)” (art. 16 ust. 2), a także „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” (art. 16 ust. 1). Cały rozdział VII Konstytucji RP poświęcony został zagadnieniom związanym z samorządem terytorialnym (art. 163–172). Samorząd terytorialny, po którego stronie istnieje domniemanie kompetencji, a którego podstawową jednostką jest gmina, wykonuje znaczną część zadań publicznych.

Przy pogłębiającej się decentralizacji Państwa mamy jednocześnie do czynienia z konstytucyjną zasadą samodzielności organizacyjnej odnośnie ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, która to zasada stwarza bardzo różnorodne wyzwania w zakresie realizacji prawa do informacji na poziomie samorządów lokalnych. Samorządy lokalne w sposób niezwykle różnorodny organizacyjnie zapewniają prawa do informacji publicznej. Każdy szczebel jednostki samorządu terytorialnego oraz każda jednostka z osobna posiada swoją specyfikę organizacyjną, której źródłem są nie tylko normy prawne powszechnie obowiązujące, ale również lokalny zwyczaj, praktyki, i historyczne uwarunkowania w obszarze organizacji wewnętrznej struktury organów.

Przy takim założeniu, zasada jawności obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jawi się jako obszar badawczy niezwykle ciekawy, różnorodny swą organizacyjną samodzielnością, mieszczącą się w ustawowych zasadach funkcjonowania Państwa, a w jego ramach samorządu terytorialnego. Istniejące dotychczas praktyki, dobre praktyki obowiązywania zasady jawności obrad organów stanowiących, ukazane w tej pracy, mają na celu wykazać, że ustawodawca nie we wszystkich obszarach funkcjonowania tej zasady jest w stanie uregulować potencjalne stany faktyczne. Mimo nowych regulacji jakie wprowadziła *ZwUdzObywU*, wciąż duża część obszarowa regulacji pozostaje poza domeną regulacji ustawowej i staje się domeną lokalnych uwarunkowań, realizacji zadań przewodniczącego, czy też prowadzącego obrady.

¹⁵ Zob. *E. Ruśkowski*, Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych, w: *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, *W.M. Miemieć* (red.), Warszawa 2015, s. 33 i n.