

114/SO/SLIGO/2012/SOKT

Warszawa, 22 marca 2012 r.

Sz. P.
Teresa Połoska
Burmistrz Ryglie

Wniosek z art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego

Reprezentowane przez nas Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich działa na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej. Jednym z naszych działań jest prowadzenie Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (www.informacjapubliczna.org.pl). W ramach naszych działań otrzymaliśmy informację o ograniczeniu wykonywania prawa do informacji określonego w art. 61 Konstytucji RP poprzez wyłączenie jawności zebrania wiejskiego w miejscowości Wola Lubecka (szczegóły: <http://lepszeryglie.cba.pl/?p=2480>).

Na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z § 40 ust. 1 i 4 Statutu Sołectwa Wola Lubecka (stanowiącego załącznik do Uchwały Nr LII/383/10 Rady Miejskiej w Ryglicach z dnia 15 października 2010 r.) zwracamy się o przeprowadzenie kontroli podejmowanych przez organy sołectwa Wola Lubecka w zakresie wyłączenia jawności zebrania wiejskiego.

Sołectwo jest zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednostką pomocniczą gminy tworzoną przez Radę Gminy. Art. 36 ust. 1 cytowanej ustawy stwierdza że, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys, działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. W spornym zakresie list obecności z zebrania wiejskiego dotyczącego głosowania nad wnioskiem do burmistrza odnośnie funduszu sołeckiego

charakter zebrania wiejskiego odpowiada uprawnieniom rady gminy, pomimo, że organ ten nie pochodzi z wyborów, a jego skład każdorazowo określony jest poprzez stałe zamieszkiwanie w konkretnej jednostce pomocniczej.

Sołectwo jako jednostka pomocnicza wykonuje zadania publiczne min. poprzez podejmowanie uchwał dotyczących wniosku o realizację przedsięwzięć ze środków funduszu sołectkiego. Zgodnie z art. 48 ust. 1 jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Mimo, iż podział terytorialny w Polsce ma w zasadzie charakter trójstopniowy to stworzenie jednostek pomocniczych nie pozbawia ich charakteru publicznego. Zwrócić w tym zakresie należy uwagę na przepis art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, który konstytuuje sposób określania zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy. W przepisie tym ustawodawca wskazał, że statut jednostki pomocniczej musi określać **zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji** (art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym). Sposób powołania i charakter jednostek pomocniczych gminy wraz z ustawowym wymogiem przekazania im zadań gminy wprost wskazuje, iż jednostki te podlegają takim samym zasadom jawności jak inne podmioty. Na istotę przekazania zadań przez gminę do jednostek pomocniczych wskazuje M. Augustyniak w publikacji *Jednostki Pomocnicze Gminny – Określenie zakresu przekazywanych jej przez gminę oraz sposób ich realizacji stanowi obligatoryjną regulację statutową jako warunek sine qua non utworzenia danej jednostki pomocniczej* (str. 192), a następnie autorka podnosi *Nieprzekazanie zadań do realizacji jednostce pomocniczej bądź pozorne ich przekazanie uniemożliwia powołanie danej jednostki i jej funkcjonowania w strukturze gminy. W ten sposób została podniesiona ranga zagadnień dotyczących zakresu działania jednostek pomocniczych i warunkujących możliwość ich istnienia. Stały się one najistotniejsze w statucie* (str. 193). **Dlatego też zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym jednostki pomocnicze (w tym przypadku sołectwo) nie wykonuje innych zadań niż zadania publiczne.** Powyższe stanowisko znalazło również potwierdzenie w Rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 listopada

2009 r. NK.II.0911-6/513/09, który uznał, że *Pomocniczy charakter jednostek pomocniczych wyraża się w przejmowaniu na podległym im obszarze zadań publicznych i ułatwianiu tym samym ich realizacji przez gminę. Z prawnego punktu widzenia pomocniczość jednostek przejawia się w przekazywaniu im przez gminę części kompetencji decyzyjnych (Dz. Urz. Dolno 2009/210/3898).*

Sołectwo ma szczególny charakter i **tworzy obowiązkową wspólnotę** wykonującą zadania gminy *Tymczasem osiedle nie jest dobrowolnym, lecz przymusowym zrzeszeniem osób zamieszkałych na terytorium osiedla i realizuje, podobnie jak gmina, cele ogólne określone ustawą i statutem.* (tak m. in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2002 r., sygn. akt III RN 144/01, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 570/06, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 597/09)

Dlatego też spełnione są przesłanki wskazane w art. 61 Konstytucji RP jest przesłanka wykonywania zadania publicznego i gospodarowania środkami publicznymi. Ustawodawca precyzując określone w art. 61 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji publicznej powtórzył zasadę jawności działania organów jednostek pomocniczych gminy w art. 20 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Mimo, iż przepis ten wskazuje literalnie na organy kolegialne pochodzące z powszechnych wyborów *to analiza zasad jawności* wskazanych powyżej oraz charakteru zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego powinna się odbywać w myśl wyrażonej zasady przez NSA w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. sygn. akt II SA 837/03 *ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu należy przyjąć, iż jawne jest również zebranie wiejskie. Jest to organ uchwałodawczy, który decyduje o wykonywaniu i sposobie realizacji zadań gminy* oraz w przypadku funduszu sołectkiego *o wysokości i sposobie wydatkowania środków z budżetu gminy.*

W wyroku z dnia 26 marca 1992 roku Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) we Wrocławiu SA/Wr 300/09, stwierdził, iż z zakresu pojęcia organizacja samorządowa należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu łącznie z organami jednostek pomocniczych tego samorządu, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. stanowi, że ilekroć w przepisach k.p.a. jest mowa o organach samorządu terytorialnego, rozumie się przez to organy gmin. Pod pojęciem "organy gmin" należy rozumieć nie tylko organy gminy określone w rozdziale 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, ale również organy jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Wchodzą one w zakres pojęcia "organy samorządu terytorialnego", a nie w zakres pojęcia "organizacja samorządowa". Z kolei jak stanowi art. 94 Konstytucji RP: "Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa". Nie można zgodzić się więc z poglądem, iż zebranie wiejskie pełni jedynie funkcję reprezentacyjną mieszkańców sołectwa.

Doktryna wyraźnie opowiedziała się za jawnością obradowania zebrań wiejskich tak m. in. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* - str. 181 - *Organami kolegialnymi jednostek pomocniczych pochodzącymi z powszechnych wyborów są zgodnie z treścią art. 36 i 37 SamGminU zebrania wiejskie, zebrania mieszkańców, rady osiedlowe oraz rady dzielnicowe.* Szczegółowo w tym zakresie wypowiedział się P. Sitniewski *Dostęp do informacji publicznej jednostkach samorządu terytorialnego* – str. 64 – *A przecież celem ustawodawcy wyrażonym w art. 20 [ustawy o dostępie do informacji publicznej], gdzie mowa jest o organach kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych, jest objęcie tą regulacją pewnych organów między innymi dlatego, iż ich skład zależy bezpośrednio od woli mieszkańców. Osoby go tworzące stały się ich członkami z woli mieszkańców, a skład osobowy jest w całości odzwierciedleniem woli wyborców, a nie organów pochodzących z wyborów. Skoro skład organu pochodzi bezpośrednio z wyborów, należy przyznać prawo każdemu zainteresowanemu do*

uczestniczenia w przebiegu jego obrad. Używając argumentacji a minori ad maius, skoro organ kolegialny pochodzący z wyborów powszechnych objęty został obowiązkiem zapewnienia jawności swoich posiedzeń, to tym bardziej takim obowiązkiem objęty został organ kolegialny, którego skład jest wynikiem zaistnienia najczystszej formy demokracji bezpośredniej, gdy w jego skład wchodzi wszyscy mieszkańcy sołectwa.

Identycznie wypowiedziała się M. Augustyniak w *Jednostki Pomocnicze Gminy: Powstaje pytanie: które organy jednostek pomocniczych spełniają dyspozycję art. 20 u.i.d.p., czyli są organami kolegialnymi i pochodzą z powszechnych wyborów. Z pewnością można do tej kategorii podmiotów zaliczyć radę dzielnicy (osiedla). Zebranie wiejskie oraz ogólne zebranie mieszkańców nie spełniają przesłanki pochodzenia z powszechnych wyborów, jednak są wyrazem demokracji bezpośredniej, co sprawia, że pomimo braku przeprowadzenia jakichkolwiek wyborów dla wyłonienia składu tych organów ich legitymizacja jest pełna. Stąd wniosek, że skoro zasadą jawności posiedzeń zostały objęte organy sięgające do form demokracji pośredniej, a tym bardziej (...) zasadne wydaje się przyznanie przymiotu jawności posiedzeń organom jednostek, które sięgają do form demokracji bezpośredniej. Odmienny punkt widzenia byłby nie do zaakceptowania jako nieracjonalny, choćby ze względu organizacyjnych (...). Sądzę, że można zaliczyć zarówno zebranie wiejskie, jak i ogólne zebranie mieszkańców do grona podmiotów, o których stanowi art. 20 u.d.i.p. – jako organy, które w swej istocie zawierają zasadę powszechności (str. 176).*

Przyjęcie powyższego pozwala stwierdzić również, iż gwarantowana jest jawności dokumentów związanych z działaniem tych podmiotów jak *listy obecności*. W wyroku z dnia 10 czerwca 2010 r. **II SA/Op 257/10** Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, stwierdził, że *Zdaniem składu orzekającego, art. 19 ustawy powinno się wyklądać z uwzględnieniem art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, który przyznaje uprawnienie do dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, i który wskazuje na możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu. Gwarancje konstytucyjne dotyczące dostępu do informacji publicznej w omawianym zakresie konkretyzuje przywołany już wcześniej art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy, który wprost stanowi o prawie zapoznania się z materiałami dokumentującymi posiedzenia organów kolegialnych, w tym audiowizualnymi i teleinformatycznymi, i nie wynika z niego, by dostęp*

do tych materiałów podlegał ograniczeniom innym niż wynikające z wyraźnych uregulowań ustawowych, a w szczególności, by zależał od faktu dysponowania protokołem obrad. Zaznaczyć dodatkowo trzeba, że to wnioskodawca określa pożądane przez siebie źródło informacji publicznej, natomiast odmowa udostępnienia informacji publicznej we wskazanej formie może nastąpić jedynie w prawem przewidzianych przypadkach. Regułą jest także możliwie najpełniejszy dostęp do informacji publicznej, a materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące obrady, jako że najwierniej dokumentują ich przebieg, stanowią o jej dochowaniu. W świetle tej argumentacji nieuprawniony jest zaprezentowany w przytoczonym wcześniej wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 4 kwietnia 2006 r. i w wyroku NSA z dnia 24 listopada 2009 r. pogląd, że realizacja celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej następuje tylko przez dostęp do protokołów, i że sam fakt posiadania takiego protokołu wyklucza uprawnienie do zapoznania się z innymi materiałami rejestrującymi przebieg posiedzenia.

Dlatego też uważamy, iż ograniczenie jawności zebrania wiejskiego stanowi naruszenie prawa do informacji wynikającego z art. 61 Konstytucji RP.

Katarzyna Tadeusiak-Jeznach

SKARBNIK STOWARZYSZENIA LIDERÓW
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

Szymon Osowski

PREZES STOWARZYSZENIA LIDERÓW
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

RAPORT TRANSMISJI

22 MAR. 2012 13:42

LOGO :
NUMER FAKSU:

NR	INNE TELEFAXY	START	CZAS	TRYB	STRONY	WYNIK
01	0146541054	22 MAR. 13:38	04'21	NAD	05	OK

ABY WYŁĄCZYĆ RAPORT, NACIŚNIJ 'MENU' A NASTĘPNIE #04.
A NASTĘPNIE WYBIERZ WYL. UŻYWAJĄC '+' LUB '-'.
.