

Otwock, dnia 20 kwietnia 2012r.

### **Opinia w sprawie wglądu przez Radnego do dokumentów gminy.**

W związku z faktem, iż tego samego typu zapytanie wpłynęło do ministra spraw wewnętrznych i administracji poniżej pozwolę sobie zacytować odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (na zapytanie nr 8681) w sprawie udostępniania radnym dokumentów związanych z funkcjonowaniem gminy:

*"Na wstępie wskazać należy, iż obowiązującą regulacją prawną normującą m.in. status prawny organów gminy, w tym zakres praw i obowiązków radnych wchodzących w skład rady gminy, jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).*

*Jak wynika z art. 15 ust. 1 ww. ustawy, rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1 ustawy). Katalog spraw pozostających w wyłącznej kompetencji rady gminy określa art. 18 ust. 2 ww. ustawy. Jako organ kontrolny rada gminy ocenia działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy - w tym celu powołuje komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1 ww. ustawy). Zgodnie z art. 18a ust. 4 ww. ustawy, komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli.*

*W skład rady gminy wchodzi radni, których liczba uzależniona jest od liczby mieszkańców gminy. Zakres praw i obowiązków radnych precyzuje rozdział 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przykładowo, zgodnie z art. 23 ust. 1 ww. ustawy, radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany (art. 24 ww. ustawy).*

*Jak wyżej wskazano, organem kontrolnym w gminie jest rada gminy, która w tym celu powołuje komisje rewizyjne. Powyższe oznacza, iż badanie i ocena prawidłowości działań podejmowanych przez wójta gminy oraz gminne jednostki organizacyjne należy do kompetencji komisji rewizyjnych, których zasady i tryb działania określa statut gminy (art. 18a ust. 5 ww. ustawy). Z analizy przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika jednocześnie, iż brak jest uregulowań odnoszących się do zagadnień dostępu radnych jako osób fizycznych do "dokumentów związanych z funkcjonowaniem gminy".*

*W tym miejscu należy dodać, że zgodnie z Konstytucją RP każdemu obywatelowi przysługuje prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 konstytucji). Niniejsze prawo 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.*

Zasady oraz tryb udostępniania informacji publicznej reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).

Należy jednak wskazać, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 października 2008 r., sygn. IV SA/Wr 352/08, "sytuacja prawna radnego wyznaczana jest przepisami prawa ustrojowego (ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). W konsekwencji, radny dysponuje takimi uprawnieniami, jakie przyznają mu przepisy prawa ustrojowego. W tym świetle należy podkreślić, że żaden z przepisów powszechnie obowiązującego prawa nie traktuje prawa dostępu do informacji publicznej jako instytucji "wchodzącej w zakres sprawowania mandatu radnego. Taki stan rzeczy przesądza w istocie o braku podstaw do powoływania się na prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej z pozycji radnego. To jednak w żaden sposób nie przeszkadza osobie fizycznej, będącej radnym, w korzystaniu z możliwości stworzonych przez przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tym jednak zakresie należy występować z pozycji jednostki (obywatela)".

Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 ww. ustawy). W świetle powyższego zasadą jest, że każdy ma prawo dostępu do informacji publicznej. Odmowa zaś udostępnienia takiej informacji ma charakter wyjątku od ww. zasady. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, 2) wglądu do dokumentów urzędowych, 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (art. 3 ust. 1 ustawy). Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy, udostępnienie informacji publicznej następuje w drodze: ogłaszania informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępniania na wniosek, wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej i udostępniania materiałów.

Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek (art. 10 ust. 1 ustawy). Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot zobowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 ustawy). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób i w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób informacja może być udostępniona (art. 14 ust. 2 ustawy). Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w sytuacji określonej w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 ustawy). Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej zawiera art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Katalog ów nie ma charakteru zamkniętego, z uwagi na zawarty w ww. przepisie zwrot: "obowiązane są (...), w szczególności". Jest to zatem przykładowe wyliczenie podmiotów zobligowanych do udostępniania informacji publicznej. Podkreślenia jednak wymaga, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są organy władzy publicznej.

Zważenia wymaga, iż zgodnie z art. 1 ust. 1 ww. ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na

zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Sformułowana w ww. przepisie definicja informacji publicznej jest bardzo szeroka i niejednoznaczna. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie prezentowanym w wyroku z dnia 30 października 2002 r., sygn. II SA 1956/02, "informację publiczną stanowi bowiem każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnoszące się do tych podmiotów". Mając na względzie powyższe, przyjęć można, że informacja publiczna to każda informacja związana z szeroko rozumianym funkcjonowaniem władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, znajdująca się w posiadaniu tychże podmiotów. Kategorie informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną, które podlegają udostępnieniu w trybie ww. ustawy, określa art. 6 ww. ustawy. Przykładowo wskazać można, iż udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym: treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, jak również dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających; stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego; treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej; informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych (art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest, zgodnie z art. 6 ust. 2, treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

Mając na względzie powyższe oraz przy przyjęciu prezentowanego stanowiska sądu, twierdzić można, iż "dokumenty związane z funkcjonowaniem gminy" jako dokumenty odnoszące się do organów gminy, bezpośrednio przez nie wytworzone oraz te, które używane są przy realizacji przewidzianych prawem zadań, mogą stanowić informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W tym miejscu istotne jest wskazanie, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 ww. ustawy, dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. Nr 182, poz. 1228) oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. W przypadku zatem określenia w innej ustawie odmiennych zasad oraz trybu dostępu do informacji tą ustawą chronionych ma ona pierwszeństwo w stosowaniu. Jedną z tajemnic ustawowo chronionych, o których wyżej mowa, jest tajemnica ze względu na ochronę danych osobowych przewidziana w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.). Za dane osobowe w rozumieniu przedmiotowej ustawy uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (art. 6 ust. 1 ustawy). Jak wynika z art. 6 ust. 2 powyższej regulacji, osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej oprócz odwoływania się do ustaw szczególnych sama wyznacza granice prawa do informacji. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 te same ustawy,

prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, jednak ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz w przypadku gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

W świetle powyższego zatem, w przypadku gdyby informacja stanowiąca informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, o udostępnienie której występuje osoba będąca radnym (działająca jednak jako osoba fizyczna, a nie w związku z wykonywaniem mandatu), objęta była ochroną ze względu na to, że dane w niej zawarte stanowią tajemnicę ustawowo chronioną, czy też ze względu na prawo do prywatności lub tajemnicę przedsiębiorcy, informacja ta nie podlega udostępnieniu. Organ administracji publicznej, odmawiając udostępnienia tego typu informacji, winien konkretnie wskazać, jakie dokumenty podlegają wyłączeniu ze względu na prawnie chronioną tajemnicę bądź ochronę prawa do prywatności (vide: ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02).

Zgodnie z brzmieniem art. 22 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, 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. Podmiot, którego dotyczy wyłączenie informacji publicznej, ma interes prawny w przystąpieniu w charakterze interwenienta ubocznego po stronie pozwanej (art. 22 ust. 2 ww. ustawy). Sądem właściwym do orzekania w ww. sprawach jest sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udostępnienia informacji publicznej.

Przedstawiając powyższe, jednocześnie należy dodać, że obowiązki w zakresie realizacji prawa do informacji publicznej wynikają również z samorządowych ustaw ustrojowych. W myśl postanowień ww. ustaw działalność m.in. organów gminy jest jawna, a ograniczenia jej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Zasady dostępu do dokumentów i korzystanie z nich winno zostać określone w statucie jednostki samorządu terytorialnego (vide: art. 11b ustawy o samorządzie gminnym). Należy również wskazać, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, OTK-A 2002 nr 5, poz. 59, przepisy ustaw samorządowych powinny być rozumiane jako dotyczące aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich."

Mając na względzie powyższe, potwierdzam wyrażone we wskazanej odpowiedzi stanowisko.

Podkreślenia wymaga fakt, iż do momentu kiedy kwestia dostępu radnego do dokumentów nie będzie uregulowana w Statucie Gminy na ten czas zagadnienie to regulują ogólne przepisy w tym zapis § 51 ust. 2 Statutu Gminy Celestynów „Zakres informacji podlegających udostępnianiu oraz krąg osób uprawnionych do uzyskania informacji publicznej określają odrębne przepisy.”.

Z poważaniem,

**ADWOKAT**  
*Tomasz Dąbrowski*