

III. Z ORZECZNICTWA

SEBASTIAN GAJEWSKI*

Głosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 29 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Ke 1068/20 (głosa krytyczna)

I. Do udostępnienia radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹ nie stosuje się przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej², a żądanie takie nie może być potraktowane jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

II. Odmowa udostępnienia radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Nie mieści się ona bowiem w katalogu aktów i czynności wymienionym w art. 3 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, nie została wymieniona w art. 3

* Sebastian Gajewski, dr, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, e-mail: sgajewski@ewspa.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1572-0695>.

¹ Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1372 ze zm.), dalej „u.s.g.”.

² Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2176 zm.), dalej „u.d.i.p.”.

³ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

§ 3 p.p.s.a. i dotyczy stosunków między organami administracji publicznej, a nie indywidualnych uprawnień i obowiązków radnego⁴.

1.

W 2018 r. weszła w życie obszerna nowelizacja ustaw samorządowych⁵. Do jej celów należało wzmocnienie pozycji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i radnych wobec organów wykonawczych gmin, powiatów i województw⁶. Jednym z narzędzi, które miało służyć osiągnięciu tego zamierzenia, było wyposażenie radnych w szeroki katalog uprawnień informacyjnych i kontrolnych wobec organu wykonawczego, jego aparatu pomocniczego i niektórych innych podmiotów. Część z tych uprawnień wzorowana była na rozwiązaniach występujących w statutach niektórych jednostek samorządu terytorialnego⁷, część zaś – na konstrukcjach znanych z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁸. Do tej ostatniej grupy należy prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych (art. 24 ust. 2 u.s.g.). Głosowane orzeczenie – reprezentatywne dla kształtującej się linii orzeczniczej⁹ – porusza problem charakteru prawnego odmowy udostępnienia (nieudostępnienia) informacji lub materiałów radnemu i dopuszczalności sądowej kontroli w tym zakresie. Zagadnienie to

⁴ Tezy wyodrębnione przez autora glosy.

⁵ Ustawa z dnia 11 I 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130 ze zm.).

⁶ Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje*, Warszawa 2018, s. 4–6.

⁷ Zob. C. Martysz, *Art. 24, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021, s. 405.

⁸ Zob. C. Martysz, *op. cit.*, s. 405; J. Piecha, *Art. 24, w: Ustawy samorządowe. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018, s. 320.

⁹ Zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 27 VII 2021 r., sygn. IV SAB/Wr 1/21; postanowienia WSA w Krakowie: z 12 VI 2019 r., sygn. III SA/Kr 278/19; z 15 IV 2019 r., sygn. II SA/Kr 293/19. Por. także: postanowienia WSA we Wrocławiu: z 23 VII 2021 r., sygn. IV SAB/Wr 227/21; z 25 II 2021 r., sygn. IV SAB/Wr 532/20; z 8 XII 2020 r., sygn. IV SAB/Wr 419/20; <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 11 III 2022).

ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania rzeczywistego waloru uprawnień informacyjnych i kontrolnych, które przysługują radnemu, a w rezultacie – dla realizacji celów ich wprowadzenia do porządku prawnego. Można bowiem przyjąć, że gdyby sądowa kontrola odmowy udzielenia informacji lub udostępnienia dokumentów radnemu była w całości wyłączona, uprawnienia te mogłyby się stać w dużej mierze iluzoryczne. Z tych powodów głosowane orzeczenie zasługuje na pogłębioną analizę.

2.

Stan faktyczny przyjęty w głosowanym orzeczeniu nie budzi istotnych wątpliwości. Radny miasta A. wystąpił do jego burmistrza o wydanie mu kopii operatów szacunkowych sporządzonych w celu zamiany nieruchomości należących do tego miasta, powołując się przy tym na art. 24 ust. 2 u.s.g. Burmistrz udostępnił radnemu kopię jednego operatu szacunkowego, ale odmówił przekazania mu pozostałych. Radny dwukrotnie ponowił żądanie w tym zakresie, a burmistrz utrzymał swoje stanowisko. Na ostatnie z pism, które burmistrz skierował do radnego, radny wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, żądając zobowiązania burmistrza do udostępnienia mu odpisów operatów szacunkowych.

3.

Odniesienie się do tez głosowanego orzeczenia wymaga w pierwszej kolejności przeanalizowania treści uprawnienia radnego, które u.s.g. przewiduje w art. 24 ust. 2. Przepis ten deklaruje m.in. prawo radnego do uzyskiwania informacji i materiałów od samorządowych jednostek organizacyjnych (urzędu gminy, spółek z jej udziałem, gminnych osób prawnych, spółek handlowych z ich udziałem, zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych). Nie określa on jednak szczególowej treści tego prawa, wiążąc je tylko z wykonywaniem mandatu radnego. Przez wykonywanie mandatu radnego należy rozumieć wszystkie działania podejmowane przez radnego od chwili złożenia ślubowania do utraty mandatu, które bezpośrednio wiążą się z udziałem w pracach organu stanowiącego, jego komisji lub innych

gremiów, o ile bierze on w nich udział na podstawie statutu, uchwał organu stanowiącego lub innych przepisów prawa jako członek rady, a także – z utrzymywaniem więzi z mieszkańcami i ich organizacjami¹⁰. Oznacza to, że na wykonywanie mandatu radnego składają się wszelkie działania, które służą realizacji jego uprawnień i obowiązków przewidzianych przepisami prawa. W konsekwencji prawo do uzyskiwania informacji i materiałów obejmuje możliwość żądania przez radnego od osób działających w imieniu samorządowych jednostek organizacyjnych informacji (danych, bez względu na nośnik, na którym zostały zapisane) i materiałów (konkretnych nośników, na których określone dane zostały zapisane) dotyczących działalności jednostki samorządu terytorialnego, jej organów oraz innych podmiotów wykonujących przypisane jej zadania i kompetencje, jeśli mogą być – przynajmniej potencjalnie – wykorzystane do wykonywania mandatu radnego¹¹. Obowiązek udostępnienia radnemu tych informacji i materiałów jest przy tym wyłączony, gdy jego wykonanie naruszyłoby dobra osobiste określonego podmiotu lub tajemnicę prawnie chronioną.

4.

W glosowanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wskazał, że do udostępnienia radnemu informacji i materiałów na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie stosuje się przepisów u.d.i.p., a złożone przez radnego żądanie w tym zakresie nie może być potraktowane jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zakres zastosowania u.d.i.p. wyznaczany jest przez trzy okoliczności. Po pierwsze, przez pojęcie informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Pojęcie to – choć zdefiniowane w tym przepisie w sposób nieprecyzyjny – rozumiane jest jako każda informacja dotycząca wykonywania publicznych zadań i kompetencji, gospodarowania publicznymi środkami finansowymi oraz innym publicznym mieniem, która znajduje się w posiadaniu

¹⁰ Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe...*, s. 64. Por. także: S. Bułajewski, *Status prawny radnego powiatowego w samorządzie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 257; S. Małyjek, *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII, s. 54.

¹¹ Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe...*, s. 64.

podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie i została utrwalona na określonym nośniku¹². Art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje zaś, że informacja publiczna podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w u.d.i.p. Po drugie, przez zakres, w którym przepisy innych ustaw określają odmienne niż wskazane w u.d.i.p. zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że przepisy u.d.i.p. znajdują zastosowanie w tym zakresie, jeśli ich przedmiot nie został inaczej unormowany w przepisach szczególnych. Po trzecie, przez charakter podmiotu, który żąda udostępnienia informacji publicznej, lub na rzecz którego udostępnienie następuje. Wyłączone jest bowiem żądanie udostępnienia informacji publicznej na podstawie przepisów u.d.i.p. przez organy władzy publicznej¹³. Zarówno bowiem w Konstytucji, jak i w u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej zostało powiązane ze sferą indywidualnych uprawnień jednostki.

W rezultacie można przyjąć, że przepisy u.d.i.p. regulują przesłanki udostępnienia informacji publicznej (zasady) oraz poprzedzające je postępowanie (tryb) w każdym przypadku, jeśli sprawy te w odniesieniu do poszczególnych kategorii informacji publicznej nie zostały uregulowane inaczej w przepisach innych ustaw niż u.d.i.p., a informacji publicznej nie udostępnia się na rzecz organu władzy publicznej. W szczególności więc samo wyróżnienie pewnej kategorii informacji publicznej w ustawie (np. przez wskazanie nazwy, zadeklarowanie jawności, wskazanie podmiotów uprawnionych do jej żądania) nie wyłącza stosowania do jej udostępniania przepisów u.d.i.p. Wyłączenie stosowania przepisów u.d.i.p. następuje bowiem dopiero wówczas, gdy w przepisach innych ustaw niż u.d.i.p. określone zostaną zasady lub tryb udostępniania tych informacji, a przepisów, które je określają, nie da się pogodzić (współstosować) z przepisami u.d.i.p.¹⁴

¹² Por. M. Chmaj, *Art. 1*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 4–9; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 11–24.

¹³ Zob. P. Szustakiewicz, *Art. 2*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie...*, s. 25–26.

¹⁴ Zob. M. Chmaj, *op. cit.*, s. 18; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021, s. 143. Zob. także: uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 9 XII 2013 r., sygn. I OPS 8/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 11 III 2022).

Na tym tle wypada zauważyć, że przedmiotem informacji i materiałów, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g., jest działalność jednostki samorządu terytorialnego, jej organów oraz innych podmiotów wykonujących jej zadania i kompetencje, które – przynajmniej potencjalnie – mogą być wykorzystane do wykonywania mandatu radnego. Oznacza to, że żądanie radnego skierowane na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. może obejmować udostępnienie informacji publicznej, choć – co należy podkreślić – jego przedmiot może wykraczać poza zakres tego pojęcia. W szczególności bowiem na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. możliwe jest żądanie udostępnienia tzw. dokumentów wewnętrznych, których nie uznaje się w orzecznictwie sądowno-administracyjnym za informację publiczną¹⁵. W konsekwencji możliwe jest zarówno, by żądanie zgłoszone przez radnego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. było wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, jak i by nie miało takiego charakteru. Za dopuszczeniem stosowania przepisów u.d.i.p. do realizacji uprawnienia, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g., przemawia także fakt, że – co będzie przedmiotem dalszych rozważań w punkcie 7 niniejszej glosy – nie można ujmować radnego jako organu administracji publicznej ani traktować korzystania przez niego z tego uprawnienia jako wykonywania publicznych zadań i kompetencji. Nie można bowiem utożsamiać czynności członka organu kolegialnego, które podejmowane łącznie z innymi jego członkami składają się na działanie tego organu, z czynnościami, które podejmuje on indywidualnie, poza tym organem w ramach uprawnień przysługujących mu z tytułu pełnionego mandatu. Odpowiada to poglądom wyrażanym w literaturze przedmiotu¹⁶ o charakterze prawnym interpelacji radnych.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że przepisy u.s.g. określają jedynie przesłanki udostępnienia informacji i materiałów, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g. Można tu wskazać dwie kategorie przesłanek. Pierwsza ma charakter podmiotowy. Deklaruje ona, że z żądaniem w tym zakresie może wystąpić wyłącznie radny. Druga natomiast obejmuje przesłanki przedmiotowe: pozytywną, która uzależnia udostępnienie radnemu informacji i materiałów od związku tego żądania z wykonywaniem mandatu radnego, oraz dwie negatywne, które wyłączają możliwość ich udostępnienia. Wskazują one, że przekazanie radnemu

¹⁵ Zob. np. wyroki NSA: z 14 IX 2012 r., sygn. I OSK 1203/12; z 27 I 2012 r., sygn. I OSK 2130/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 11 III 2022).

¹⁶ Zob. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 96–98.

informacji na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie może nastąpić, jeśli doprowadziłoby to naruszenia tajemnicy prawnie chronionej lub dóbr osobistych innych osób. Ten stan rzeczy pozwala przyjąć, że przepisy u.s.g. określają w sposób zamknięty zasady udostępniania informacji i materiałów, o których mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g., a w rezultacie, że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyłączone jest w tym zakresie stosowanie przepisów tej ustawy, np. art. 5 u.d.i.p. Nie dotyczy to jednak trybu udostępniania tych informacji. Przepisy u.s.g. nie regulują tych kwestii. Pozwala to więc – w przypadkach gdy informacje i materiały żądane przez radnego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. mają walor informacji publicznej – stosować przepisy u.d.i.p. dotyczące postępowania poprzedzającego ich udostępnienie. Dotyczy to w szczególności prawnej formy odmowy udostępnienia informacji oraz środków zwalczania bezczynności adresata żądania, które skierował radny.

W tym kontekście Sąd w głosowanym orzeczeniu powinien ocenić, czy kopie operatów szacunkowych żądane przez radnego od Burmistrza Miasta A. stanowiły informację publiczną, a jeśli miały taki charakter – czy żądanie radnego zostało rozpatrzone zgodnie z przepisami u.d.i.p. i czy po stronie Burmistrza Miasta A. zaszła bezczynność w tym zakresie.

5.

W głosowanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wskazał, że odmowa udostępnienia (nieudostępnienie) przez burmistrza dokumentów żądanych przez radnego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie mieści się w żadnej z wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. prawnych form działania administracji. W świetle dotychczasowych rozważań, gdy żądane przez radnego informacje i materiały stanowią informację publiczną, problem podniesiony przez Sąd jest nieistotny. Odmowa w tym zakresie przybiera wówczas formę decyzji administracyjnej, a bezczynność może być kontrolowana na podstawie skargi, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Niezbędne jest więc rozważenie przywołanego stanowiska Sądu w odniesieniu do przypadku, gdyby okazało się, że żądane przez radnego operaty szacunkowe nie miały waloru informacji publicznej.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że sąd administracyjny badający przedmiotową dopuszczalność skargi nie może ograniczyć się do weryfikacji, czy zaskarżony akt lub czynność albo bezczynność

lub przewlekłość mieszczą się w katalogu prawnych form działania administracji przewidzianym w art. 3 § 2 p.p.s.a. i nie dotyczy go żadne z wyłączeń określonych w art. 5 p.p.s.a. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Wymogiem formalnym skargi nie jest wskazanie przepisu prawa, z którego wynika dopuszczalność zaskarżenia określonego przejawu działalności organu administracji publicznej. Z tego powodu to sąd administracyjny obowiązany jest poszukiwać w przepisach szczególnych ewentualnych podstaw prawnych do objęcia przedmiotu skargi kontrolą sądowoadministracyjną. W glosowanym orzeczeniu Sąd nie zbadał w szczególności, czy dopuszczalne jest zaskarżenie odmowy udostępnienia przez burmistrza dokumentów żądanych przez radnego na podstawie art. 101a u.s.g. Przepis ten dopuszcza wniesienie skargi do sądu administracyjnego, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że art. 101a u.s.g. stanowi przepis szczególny wobec art. 3 § 2 p.p.s.a.¹⁷ Oznacza to, że bezczynność, czynności prawne i czynności faktyczne, które podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 101a u.s.g., nie muszą mieścić się w żadnej z kategorii wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. Przyjęta w glosowanym orzeczeniu konstatacja nie wyłącza więc w punkcie wyjścia możliwości przeprowadzenia sądowej kontroli odmowy udostępnienia przez burmistrza dokumentów żądanych przez radnego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g.

Na tym tle niezbędne jest rozstrzygnięcie dwóch problemów. Po pierwsze, czy wspomniane działanie burmistrza stanowi niewykonanie czynności nakazanych prawem. Tylko tak określone zaniechanie może być bowiem przedmiotem skargi przewidzianej w art. 101a u.s.g. Po drugie, czy odmowa udostępnienia radnemu przez burmistrza dokumentów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie jest sprawą wynikającą z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Z mocy art. 5 pkt 1 p.p.s.a. sprawy te wyłączone są z właściwości sądów administracyjnych. W glosowanym orzeczeniu Sąd – choć nie powołał się na ten przepis – wskazał, że

¹⁷ Zob. A. Faruga, *Skarga na bezczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, „Casus” 2010, nr 4, s. 27.

sprawa ta dotyczy stosunków między dwoma organami administracji publicznej: radnym oraz burmistrzem. Przewidziane w art. 5 pkt 1 p.p.s.a. wyłączenie wyznacza także przedmiotowe granice skargi wnoszonej na podstawie art. 101a u.s.g. Zagadnienia te wyznaczą porządek dalszych rozważań.

6.

Odnosząc się do pierwszego problemu, należy omówić pojęcie czynności nakazanej prawem, o której mowa w art. 101a u.s.g., a w dalszej kolejności odnieść je do czynności udostępnienia radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. Należy tu zwrócić uwagę na cztery kwestie.

Po pierwsze, kategoria czynności nakazanej prawem może obejmować różne prawne formy działania administracji. W literaturze wskazuje się m.in. akty normatywne, czynności społeczno-organizatorskie czy czynności materialno-techniczne¹⁸. Czynność nakazana prawem, o której mowa w art. 101a ust. 1 u.s.g., nie może jednak stanowić żadnego z aktów lub czynności, co do którego art. 3 § 2 p.p.s.a. dopuszcza wniesienie skargi na bezczynność¹⁹. Z tego powodu należy przyjąć, że w tym pojęciu nie mieszczą się decyzje ani postanowienia w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym. Pewne wątpliwości budzi jednak relacja między pojęciem czynności nakazanej prawem a innymi aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), która obejmuje m.in. niektóre czynności materialno-techniczne. Kategoria „innych aktów lub czynności” jest szeroka i niedookreślona, a kwalifikacja do niej rozmaitych działań organów administracji publicznej rodzi niezmiennie spory w doktrynie i orzecznictwie. Nie można więc wykluczyć, że w niektórych przypadkach kategorie te mogą się przecinać. Odpowiada to dostrzeżanej w literaturze prawidłowości, że przepisy szczególne, które przewidują sądową kontrolę różnych działań lub zaniechań organów administracji publicznej, odnoszą się do takich

¹⁸ Zob. A. Faruga, op. cit., s. 28, 30; W. Kisiel, *Art. 101a*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, s. 1011; T. Szewc, *Skarga powszechna w samorządzie terytorialnym*, Gliwice 2016, s. 88.

¹⁹ Zob. A. Faruga, op. cit., s. 28; T. Szewc, op. cit., s. 92.

prawnych form działania administracji, które przynajmniej w części mogłyby zostać zaskarżone do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 p.p.s.a.²⁰ Pozwala to przyjąć, że czynnością nakazaną prawem, o której mowa w art. 101a ust. 1 u.s.g., może być także czynność materialno-techniczna organu gminy. Względy systemowe przemawiają zaś, by ujmować w taki sposób przede wszystkim działania przewidziane wprost w u.s.g., w szczególności gdy objęcie bezczynności w ich podjęciu kontrolą sądową na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. budzi uzasadnione wątpliwości.

Po drugie, czynność nakazana prawem musi dotyczyć sprawy z zakresu administracji publicznej. Pojęcie to ma charakter niedookreślony i z trudem poddaje się jednoznaczному sprecyzowaniu. Przyjmuje się jednak, że obejmuje ono w szczególności wszystkie sprawy mieszczące się w wynikającym z przepisów prawa zakresie działania organów jednostek samorządu terytorialnego, które nie mają waloru cywilnoprawnego, a ich rozstrzygnięcie nie mieści się we właściwości sądów powszechnych²¹.

Po trzecie, z przepisu prawa musi wynikać szczegółowy, konkretny obowiązek dokonania tej czynności²². Oznacza to, że jej podjęcie nie może być pozostawione uznaniu organu gminy, a przepis prawa, który stanowi jej podstawę prawną, musi wyrażać w sposób niebudzący wątpliwości obowiązek przedsięwzięcia pewnego działania przez organ gminy. Musi ono być przy tym określone co do treści lub przynajmniej – zakresu przedmiotowego. Wyrażenie „nakazana prawem” wprost odwołuje się bowiem do wyraźnego, wynikającego z normy prawnej nakazu skierowanego do organu gminy. Przepis prawa powinien też wskazywać termin dokonania tej czynności. Wymóg ten jednak nie ma bezwzględniego charakteru. Jeśli z przepisu prawa wynika, że organ gminy jest obowiązany podjąć określoną czynność, ale brakuje w nim terminu jej podjęcia, a z okoliczności sprawy wynika, że organ gminy nie podjął i nie zamierza dokonać tej czynności, to jej niewykonanie może być kwestionowane w skardze przewidzianej w art. 101a u.s.g.

²⁰ Zob. J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Art. 5*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 94.

²¹ Zob. A. Faruga, op. cit., s. 27; W. Kisiel, op. cit., s. 973–974.

²² Zob. A. Sidorowska-Ciesielska, *Art. 101a*, w: *Ustawy samorządowe...*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, s. 780; T. Szewc, op. cit., s. 90.

Po czwarte, musi istnieć podmiot, który z mocy przepisów prawa może żądać, by organ gminy podjął tę czynność. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 1 w związku z art. 101a ust. 1 u.s.g. skarga przewidziana tym przepisem służy usunięciu stanu bezczynności, który narusza czyjś interes prawny. Skarga ta może być więc wniesiona jedynie wówczas, gdy po stronie określonego podmiotu można zidentyfikować publiczne prawo podmiotowe, którego treść sprowadza się do możliwości żądania od organu gminy zachowania się w określony sposób.

Na tym tle należy ocenić charakter czynności udostępnienia radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. Jako kluczowe rysują się tu trzy zagadnienia.

Po pierwsze, udostępnienie radnemu informacji i materiałów ma charakter czynności materialno-technicznej. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.g. radny w wykonywaniu swojego mandatu ma prawo do uzyskiwania informacji i materiałów od osób działających w imieniu wymienionych w nim gminnych jednostek organizacyjnych. Udostępnienie radnemu tych informacji i materiałów stanowi więc czynność faktyczną, która znajduje bezpośrednią podstawę w przepisie prawa i wywołuje skutek prawny. Osoba działająca w imieniu samorządowej jednostki organizacyjnej, dokonując tej czynności, w odniesieniu do żądanych przez radnego informacji i materiałów zwalnia się z obowiązku wynikającego z art. 24 ust. 2 u.s.g., a wyrażone nim uprawnienie radnego w tym zakresie wygasa.

Po drugie, uprawnieniu radnego przewidzianemu w art. 24 ust. 2 u.s.g. odpowiada obowiązek po stronie podmiotów występujących w imieniu wskazanych w tym przepisie samorządowych jednostek organizacyjnych. Obowiązek ten ma wyraźny zakres przedmiotowy oraz granice (wykonywanie mandatu radnego, naruszenie dóbr osobistych innych osób, tajemnica prawnie chroniona). Art. 24 ust. 2 u.s.g. stanowi więc źródło publicznego prawa podmiotowego po stronie radnego. Przepis ten określa bowiem w sposób szczegółowy co do treści zachowania, których może żądać radny od wymienionych w nim podmiotów administrujących.

Po trzecie, źródłem uprawnienia radnego do żądania udostępnienia mu informacji i materiałów oraz odpowiadający mu obowiązek po stronie gminnych jednostek organizacyjnych jest przepis prawa administracyjnego ustrojowego. Określa on relacje między podmiotami w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego: radnym oraz samorządowymi jednostkami organizacyjnymi wymienionymi w art. 24

ust. 2 u.s.g. Sprawa udostępnienia radnemu informacji i materiałów przewidzianych tym przepisem mieści się więc w sferze publicznych zadań i kompetencji tych podmiotów. Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że nie odnosi się ona do uprawnień i obowiązków o charakterze majątkowym ani osobistym, poddanych regulacji przepisów prawa cywilnego. Z tych powodów może być ona ujmowana jako sprawa z zakresu administracji publicznej.

Dotychczasowe rozważania pozwalają więc przyjąć, że udostępnienie radnemu informacji i materiałów na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. stanowi czynność nakazaną prawem, o której mowa w art. 101a u.s.g. Ma ona bowiem charakter roszczeniowej czynności materialno-technicznej podejmowanej w sprawie z zakresu administracji publicznej.

7.

Odnosząc się do drugiego problemu, należy wskazać, że zgodnie z art. 5 pkt 1 p.p.s.a. sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Przepis ten wyłącza właściwość sądów administracyjnych w przypadkach, w których adresatem działania lub zaniechania organu administracji publicznej jest inny organ administracji publicznej, a podejmowane są one w sferze, w której oba organy występują jako jednostki organizacyjne wykonujące zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej, nie zaś jako – osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne korzystające ze swoich uprawnień i obowiązków. W świetle art. 5 pkt 1 p.p.s.a. sądy administracyjne nie są więc właściwe w sprawach skarg na działania lub zaniechania podejmowane między organami administracji publicznej, które łączy więź organizacyjna kierownictwa lub nadzoru na podstawie norm kształtujących te więzi²³. Kierownictwo i nadzór umożliwiają bowiem władcze, jednostronne wpływanie przez organ administracji publicznej na działalność innego organu.

Na tym tle należy zwrócić uwagę, że na wykonywanie mandatu radnego składają się dwie sfery. W pierwszej radny działa jako członek organu stanowiącego, który łącznie z innymi radnymi, bierze udział w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organ stanowiący lub jego organ

²³ Zob. J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, op. cit., s. 115–116.

wewnętrzny. Mowa tu o głosowaniu na sesjach rady i posiedzeniach jej komisji. W tej sferze radny jest jednym z piastunów organu kolegiального, których przejaw wspólnego działania stanowi oświadczenie woli tego organu. Jeśli wywołuje ono skutki prawne i jest ono adresowane do innego organu, prowadzi do nawiązania stosunku prawnego między tym organem a organem stanowiącym, a nie radnymi wchodzącymi w jego skład. W drugiej sferze radny działa indywidualnie, niezależnie od innych członków organu stanowiącego, a jego działania nie składają się na przejaw woli organu stanowiącego i nie są podejmowane w jego imieniu i na jego odpowiedzialność. Podejmując te działania, radny nie wykonuje zadań i kompetencji organu stanowiącego, ale indywidualne uprawnienia przysługujące mu z mocy przepisów prawa. Mowa tu więc w szczególności o wszystkich indywidualnych uprawnieniach kontrolnych i informacyjnych radnego (np. prawo do składania interpelacji i zapytań, prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, prawo wstępu do pomieszczeń, w których się one znajdują). Jeśli działania w tej sferze, które podejmuje radny, prowadzą do nawiązania stosunku prawnego z organem administracji publicznej, to jego stronami są ten organ i radny. On sam jednak nie jest organem administracji publicznej, a taka relacja nie ma charakteru zależności organizacyjnej, do której odwołuje się art. 5 pkt 1 p.p.s.a. Nie można jej również ujmować w kategoriach kierownictwa ani nadzoru. W rezultacie nie sposób podzielić poglądu zawartego w głosowanym orzeczeniu, że sprawa udostępnienia radnemu informacji i materiałów na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. dotyczy stosunków między dwoma organami administracji publicznej: radnym oraz burmistrzem.

8.

Reasumując, istnieją wszystkie podstawy do objęcia kontrolą sądowno-administracyjną odmowy udostępnienia (nieudostępnienia) radnemu informacji i materiałów żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. W stanie faktycznym przyjętym w głosowanym orzeczeniu, jeśli żądane przez radnego operaty szacunkowe miały charakter informacji publicznej, odmowa ich udostępnienia powinna nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, a bezczynność w tym zakresie mogła być zwalczana za pomocą skargi, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jeśli natomiast materiały te nie miały takiego waloru, dopuszczalne

było zakwestionowanie ich nieudostępnienia przez Burmistrza Miasta A. w drodze skargi przewidzianej w art. 101a u.s.g., choć – co należy podkreślić – kontrola sądowa prowadzona na tej podstawie oceniana jest jako mało efektywna²⁴. Kwestie te sąd powinien ustalić z urzędu, weryfikując przedmiotową dopuszczalność skargi wniesionej przez radnego w związku z nieudostępnieniem mu operatów szacunkowych żądanych na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g.

GLOSS ON THE DECISION OF THE PROVINCIAL ADMINISTRATIVE COURT IN KIELCE OF 29 JANUARY 2021, REF. II SA/KE 1068/20 (CRITICAL GLOSS)

Summary

In its judgment of 29 January 2021, ref. II SA/Ke 1068/20, the Provincial Administrative Court in Kielce held that a request submitted by a councillor under Article 24(2) of the Act on Municipal Self-Government for access to information and materials cannot be treated as a request for access to public information, and that a refusal or failure to act in this respect is not subject to an administrative court review. It is impossible to agree with this position. The information and materials referred to in Art. 24 Clause 2 of the Act on Municipal Self-Government may constitute public information, although this is not necessarily the case. This is clearly supported by their subject matter. Failure to make information and materials available to a councillor under Art. 24 Clause 2 of the Act on Municipal Self-Government may then be subject to judicial review. If the subject matter is public information, inaction in this respect may be challenged by filing a complaint for inaction, as provided for in Art. 3 § 2 Item 8 of the Administrative Court Proceedings Act. In other cases, this may be done by filing a complaint, as provided for in Article 101a of the Act on Municipal Self-Government.

Keywords: councillor – public information – right of a councillor to obtain information and materials

LITERATURA

- Buławajewski S., *Status prawny radnego powiatowego w samorządzie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.
- Chmaj M., *Art. 1*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.

²⁴ Zob. A. Faruga, op. cit., s. 30; S. Gajewski, A. Jakubowski, op. cit., s. 99.

- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., *Art. 5, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019.
- Faruga A., *Skarga na bezczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, „Casus” 2010, nr 4.
- Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje*, Warszawa 2018.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kisiel W., *Art. 101a, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013.
- Martysz C., *Art. 24, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2021.
- Matyjek S., *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII.
- Piecha J., *Art. 24, w: Ustawy samorządowe. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018.
- Sidorowska-Ciesielska A., *Art. 101a, w: Ustawy samorządowe. Komentarz*, pod red. S. Gajewskiego i A. Jakubowskiego, Warszawa 2018.
- Szewc T., *Skarga powszechna w samorządzie terytorialnym*, Gliwice 2016.
- Szustakiewicz P., *Art. 2, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.

