

OPENNESS OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES OF UNITS OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT – SELECTED PROBLEMS

JAWNOŚĆ DZIAŁANIA ORGANÓW WYKONAWCZYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

ABSTRACT

The article contains a brief discussion of the problem of openness of activities of executive bodies of local and regional government on the commune/municipality, district, and province level. After a brief introduction, the authors analyzed the constitutional and statutory conditions for access to public information and the nature of openness of activities of public authorities. The authors discussed not only on the key constitutional provisions but also selected articles of the Act on access to public information in the context of the openness principle. The next part of the article discusses the problem of public information in the practical activities of district heads, district management boards, and province management boards. Of course, openness of activities of executive bodies is subject to numerous limitations; therefore, the analysis that followed focused on the scope of openness of activities of executive bodies of units of local and regional government. The scope of such activities is regulated in detail in Art. 6 of the Act on access to public information. In the conclusion, the authors mentioned the few publications related to the problem of openness of activities of executive bodies of units of local and regional government and the need for analysis of many other issues related to this subject, which the authors were unable to discuss due to the limited size of the article.

STRESZCZENIE

W ramach niniejszego artykułu została krótko scharakteryzowana problematyka jawności działania organów wykonawczych gminy, powiatu i województwa samorządowego. Po krótkim wstępie autorzy przystąpili do analizy konstytucyjnych i ustawowych przesłanek dostępu do informacji publicznej, jak też istoty jawności działania organów władzy publicznej. Skomentowane zostały nie tylko najistotniejsze konstytucyjne przepisy, ale także wybrane artykuły z ustawy o dostępie do informacji publicznej w kontekście zasady jawności. W kolejnym etapie artykułu rozważania odnosiły się do problematyki informacji publicznej w praktyce działalności wójta, zarządu powiatu i zarządu województwa. Oczywiście jawność działania organów wykonawczych podlega licznym ograniczeniom, dlatego też dalsza analiza odnosiła się do zakresu jawności działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Zakres owych działań został szczegółowo unormowany w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ramach podsumowania autorzy zwrócili uwagę na nieliczne opracowania odnoszące się do problemu jawności działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, jak też potrzeby analizy wielu innych kwestii związanych z niniejszym tematem, których autorzy nie zdołali omówić w związku z niewielką objętością artykułu.

KEYWORDS: *openness of activity, public information, executive bodies, local and regional government, public life*

SŁOWA KLUCZOWE: *jawność działania, informacja publiczna, organy wykonawcze, samorząd terytorialny, życie publiczne*

WPROWADZENIE

Celem artykułu nie jest dogłębna analiza zagadnienia określonego w tytule, gdyż w ramach tak krótkiego tekstu nie jest to oczywiście możliwe. Kwestia jawności w samorządzie terytorialnym jest ostatnio przedmiotem wielu badań. W tym miejscu warto przywołać publikację z 2015 r. pod red. B. Dolnickiego pt. *Jawność w samorządzie terytorialnym*, w której to ta tematyka poruszana jest w 61 artykułach.

Jednakże daje się zauważyć, iż jawność działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego nie jest tematem wdzięcznym i często eksponowanym, dlatego też zdecydowaliśmy się, choć w skromnym zakresie, dotknąć tej kwestii.

KONSTITUCYJNY I USTAWOWY ASPEKT DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Istotnym warunkiem rzetelności działania organów państwa demokratycznego jest zapewnienie obywatelom, wynikającego z zasady otwartego rządu, prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Zasada otwartego rządu – jak wskazuje B. Banaszak – służy realizacji konstytucyjnej zasady suwerenności narodu na dwa sposoby: (1) obywatele, aby mogli w pełni uczestniczyć w sprawowaniu władzy zwierzchniej, muszą mieć pełną informację o sprawach publicznych, (2) mając odpowiednią wiedzę, mogą wybrać właściwego przedstawiciela (Banaszak, 2013, Legalis). Zasada jawności działania organów władzy publicznej stanowi jedną z gwarancji realizacji formuły powszechności obywatelskiej kontroli władzy. Jest też skorelowana z prawem obywateli do uzyskiwania informacji na temat działalności m.in. jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Jak wskazuje M. Masternak-Kubiak: „Po 1989 r. w debacie publicznej zaczęto przywiązywać coraz większą wagę do koncepcji tzw. otwartego rządu, a zwłaszcza do możliwości i granic «usprawniania demokracji» przez społeczeństwo. Koncepcja otwartego rządu łączy w sobie pojęcia «otwartości», «jawności», «transparentności». [...] Współczesna koncepcja otwartego rządu obejmuje także element partycypacji w procesach decyzyjnych w postaci:

- 1) odpowiedzialności władzy państwowej,
- 2) jawności działania władzy państwowej,
- 3) otwartości sensu stricto, czyli rząd wsłuchuje się w głosy obywateli i bierze je pod uwagę w trakcie projektowania polityki” (Masternak-Kubiak, 2016, Legalis).

Zasada jawności działania organów władzy publicznej związana jest nie tylko z art. 61 Konstytucji RP, gwarantującym obywatelom dostęp do informacji publicznej, ale także z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2, czy zasadą wolności prasy z art. 14 i 54. Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z 1 czerwca 2000 r. (sygn. III RN 64/00, Legalis nr 49031), zasada wolności prasy pozostaje w ścisłym związku z podstawową zasadą demokratycznego państwa, jaką jest zasada jawności życia publicznego, a konstytucyjnym gwarantem realnego przestrzegania tych praw (zasad) jest prawo obywatela do

informacji wyrażone w art. 61 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tą normą prawną obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje, co do zasady, uzyskiwanie informacji o działalności również organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP).

Ustawodawca objął zakresem tej regulacji organy władzy publicznej spełniające jednocześnie dwa kryteria – kolegalności oraz wyłonienia w drodze powszechnych wyborów. Organy kolegalne (wieloosobowe) to np. Sejm, Senat, Rada Ministrów czy rada gminy. Drugie kryterium – powszechności wyborów – może odnosić się zarówno do organów kolegalnych (np. rada powiatu), jak i jednoosobowych (np. Prezydent RP, wójt). Prawo wstępu na posiedzenia przysługuje wyłącznie w sytuacji, gdy chodzi o organ spełniający obydwie kryteria. Kontrola działań podejmowanych przez organy administracji publicznej w odniesieniu do organów jednoosobowych wyraża się w możliwości zapoznawania się z dokumentami wytworzonymi przez te organy, natomiast w przypadku organów kolegalnych znajduje swój dodatkowy wyraz w możliwości zapoznawania się z przebiegiem posiedzeń tych organów (Kędzierska, 2016, s. 53–56). Omawiane prawo do uzyskiwania przez obywateli informacji ma tak silne gwarancje konstytucyjne, że nie tylko obejmuje prawo do korzystania z tzw. oficjalnych źródeł informowania, ale zapewnia również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP).

Skuteczność tego uprawnienia wzmocniona jest możliwością egzekwowania dostępu do informacji w drodze odpowiednich instytucji procesowych. Artykuł 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.) przewiduje, że odmowa udostępnienia informacji publicznej (oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji przez organ władzy publicznej) następuje w drodze decyzji administracyjnej, do której zastosowanie znajduje – z nielicznymi modyfikacjami – kodeks postępowania administracyjnego. To, że odmowa informacji przybiera postać decyzji, wskazuje, iż co do zasady odmowa taka nie powinna cechować się arbitralnością.

Rozwinięciem konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego w obowiązującym porządku prawnym są przepisy ustaw zwykłych, regulujące w sposób konkretny (i uzupełniający wobec ustawy zasadniczej) określone dziedziny życia publicznego w państwie. Przykładem w tym zakresie mogą być przepisy prawa prasowego (zob. także art. 11b i art. 61 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej: u.s.g.; art. 8a i art. 61 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – dalej: u.s.p.; art. 15a i art. 72 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – dalej: u.s.w.), z których wynika, iż prasa, zgodnie z konstytucją, korzysta z wolności wypowiedzi i ma nie tylko prawo, ale też obowiązek urzeczywistniania prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1). Z kolei organy państwowe są zobowiązane stwarzać prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym również umożliwiać działalność redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw (art. 2 prawa prasowego). Także organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a w zakresie działalności społeczno-gospodarczej również organizacje spółdzielcze i osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek są obowiązane do udzielania prasie informacji o swojej działalności (art. 4 ust. 1 prawa prasowego), natomiast odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą (art. 4 ust. 2 prawa prasowego).

Przyznane obywatelom prawo do jawności życia publicznego nie ma charakteru absolutnego. Gwarancje konstytucyjne dotyczące prawa dostępu do informacji (art. 61 Konstytucji RP) nie mogą być w pełni utożsamione z prawem określonym w art. 54 Konstytucji RP, zapewniającym wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Zakresy tych przepisów częściowo się krzyżują, jednakże wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji jest ujęta szerzej niż w art. 61 Konstytucji RP. Nie zawsze bowiem po stronie danego organu władzy publicznej istnieje skonkretyzowany w ustawie o dostępie do informacji obowiązek ujawnienia danych. Artykuł 61 Konstytucji RP dotyczy jedynie pewnego „wycinka” prawa do pozyskiwania informacji, którego korelatem jest zawsze obowiązek ich

ujawnienia istniejący po stronie odpowiedniego organu władzy publicznej. Obowiązek ten nie rozciąga się np. na wszelkie dane osobowe osoby pełniące funkcję publiczną, a jedynie te, które pozostają w związku z pełnieniem funkcji. W tym sensie można więc mówić jedynie o pewnej komplementarności obu analizowanych regulacji konstytucyjnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, Legalis nr 72999).

W praktyce dostęp do informacji publicznej obejmuje wszelkie dokumenty zawierające informację publiczną, zarówno urzędowe, jak i nieposiadające waloru oficjalności. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie zaś z art. 3 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

- a) uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,
- b) wglądu do dokumentów urzędowych,
- c) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Prawo do informacji publicznej obejmuje zatem uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Jak wynika jednak z orzecznictwa, wyłączeniu spod pojęcia informacji publicznej podlega pewna część tzw. dokumentów wewnętrznych. Udostępnieniu nie podlegają np. te służące gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, które nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 września 2012 r., sygn. I OSK 1203/12, Legalis nr 793831, Kręcisiz-Sarna, 2016, s. 59–60), czy informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki) utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowiące pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, LEX nr 1393931).

Zatem wszelkie ograniczenia jawności działania organów władzy publicznej oraz dostępu do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne mogą wynikać jedynie z przesłanek wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, czyli ze względu na przewidzianą w ustawach ochronę: 1) wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, 2) porządku publicznego, 3) bezpieczeństwa państwa, 4) ważnego interesu gospodarczego państwa. Oznacza to, że podstawą wszelkich ograniczeń musi być ustawa (a nie np. uchwała jednostki samorządu terytorialnego).

Jedną ze szczególnych okoliczności uzasadniających ograniczenie prawa do informacji publicznej jest ochrona wolności i praw innych osób (i podmiotów gospodarczych). Najczęściej chodzi o ochronę konstytucyjnie gwarantowanego prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki (ochronę danych osobowych). Kolejny powód to ochrona porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa. Z pewnością są to sytuacje wymienione w rozdziale XI Konstytucji RP, tj.: stan wojenny (ogłaszany w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP czy zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji), stan wyjątkowy (wprowadzany np. w sytuacji groźby zamachu stanu i usunięcia siłą konstytucyjnych władz państwa czy zagrożenia bezpieczeństwa obywateli wskutek wydarzeń w rodzaju zamieszek czy rozruchów) lub stan klęski żywiołowej (w postaci katastrofy naturalnej lub awarii technicznych obejmujących swym zasięgiem całość albo część terytorium państwa). Zagrożenia o mniejszej wadze należy uznać za naruszające porządek publiczny. Przesłanka ochrony ważnego interesu gospodarczego państwa – z uwagi na nieostre granice tego pojęcia – daje szerokie spektrum odmowy udostępniania pewnych informacji i wprowadzania ograniczeń ponad rzeczywistą konieczność (Zołotar-Wiśniewska, 2016, Legalis).

W literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd, że „przyjęcie poglądu, jakoby art. 61 ust. 3 stanowił *lex specialis* względem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP musiałoby prowadzić do paradoksalnego wniosku, że niektóre względy uzasadniające ograniczenie ogólnego prawa do informacji (zdrowie, moralność publiczna, ochrona środowiska) nie usprawiedliwiają ograniczenia prawa do informacji publicznej, przy czym jednocześnie względ na ważny interes gospodarczy państwa może usprawiedliwić ograniczenie prawa do informacji publicznej, nie stanowi natomiast wystarczająco doniosłej war-

tości, aby usprawiedliwić ograniczenie ogólnego prawa do informacji. [...] Bardziej trafna interpretacja zdaje się nakazywać przyjęcie, że art. 61 ust. 3 precyzuje, ale nie zastępuje, na potrzeby prawa do informacji publicznej przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W konsekwencji nie sposób wykluczyć istnienia sytuacji, w których względy zdrowia, moralności publicznej, a być może nawet ochrony środowiska uzasadnią ograniczenie prawa do informacji publicznej. Potencjalny uszczerbek we wskazanych wartościach konstytucyjnych musiałby jednak być na tyle poważny, aby stanowić jednocześnie naruszenie jednej z wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 (porządku publicznego, praw i wolności innych osób lub podmiotów gospodarczych), wykładanych w sposób uwzględniający sens i *ratio legis* art. 31 ust. 3” (Wild, 2016, Legalis).

Dostęp do informacji publicznej oczywiście może być reglamentowany przez władzę publiczną, jednak jego ograniczenia muszą być interpretowane ściśle, podlegają bowiem kontroli sądowej.

Mimo tych wyjątków, zarówno przepisy Konstytucji RP z 1997 r., jak i regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej gwarantują obywatelom realne narzędzia kontroli, np. sposobu gospodarowania publicznym majątkiem przez organy administracji publicznej. W praktyce jednak – jak wskazuje np. P. Szustakiewicz – coraz częściej dochodzi do nadużycia prawa do informacji publicznej: „Polega ono na kierowaniu do organów władzy publicznej wielu wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Kierujący wnioski często nie ukrywają, że ich celem nie jest zdobycie informacji, ale sparaliżowanie lub co najmniej utrudnienie pracy podmiotu, do którego wnioski są kierowane” (Szustakiewicz, 2015, s. 58).

Niezależnie od tych problemów gwarancja prawa dostępu do informacji publicznej ma zapobiegać powierzeniu informacji wybranym (wąskim) grupom odbiorców. Jest to bowiem niezgodne z zasadami państwa demokratycznego i może być powodem nadużycia władzy. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że prawo dostępu do informacji publicznej należy do wolności i praw politycznych. Wiąże się z politycznymi prawami obywatelskimi (np. czynnym prawem wyborczym oraz prawem równego dostępu do służby publicznej). Ma także związek z wolnością wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

INFORMACJA PUBLICZNA W PRAKTYCE DZIAŁALNOŚCI WÓJTA, ZARZĄDU POWIATU I ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA – WPROWADZENIE

Prawo do informacji publicznej organów władzy (tak jak to już wskazano) jest jednym z kardynalnych uprawnień obywatelskich. Organy wykonawcze JST mieszczą się oczywiście w kategorii organów władz publicznych. Ale czy ta jawność działania jest tożsama z jawnością działania organów stanowiąco-kontrolnych JST? Niestety nie.

Zgodnie z cytowanym już 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. Niestety, prawo do uzyskiwania informacji (odnośnie organów wykonawczych JST) obejmuje jedynie kwestię dostępu do dokumentów, ale już nie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej nie pochodzących z powszechnych wyborów. Nie ma też możliwości rejestracji dźwięku czy też obrazu z obrad takiego organu, gdyż te uprawnienia odnoszą się jedynie do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (w domyśle – z wyborów bezpośrednich). Musimy pamiętać, iż organy wykonawcze powiatu (zarząd powiatu) i województwa (zarząd województwa) pochodzą z wyborów pośrednich. Nie ma więc mowy, aby obywatel mógł uczestniczyć (oczywiście biernie) podczas wydawania zarządzeń, decyzji i innych aktów przez organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) czy też przez przewodniczącego zarządu powiatu (starostę) lub przewodniczącego zarządu województwa (marszałka). Oczywiście projekty uchwał zarządu powiatu, zarządu województwa, zarządzenia organu wykonawczego gminy, jak też zarządzenia wydane przez przewodniczących zarządów pozostałych jednostek samorządu terytorialnego są jawne.

Procedura związana z możliwością zapoznania się z projektami uchwał kolegialnych organów wykonawczych JST przed ich uchwaleniem, a także projektów zarządzeń (przygotowanych przez wójta, starostę, marszałka)

przed ich podjęciem jest bardzo prosta i odbywa się na podstawie zasad określonych m.in. w samorządowych ustawach ustrojowych czy uchwałach rady (sejmiku) określających zasady i tryb dostępu do dokumentów urzędowych. Przykładowo, zgodnie z art. 11b ust. 3 u.s.g., zasady dostępu do dokumentów mających status informacji publicznej i korzystania z nich określa statut gminy (zob. podobnie art. 8a ust. 3 u.s.p. i art. 15a ust. 3 u.s.w.). Nie możemy mieć wątpliwości, że projekt uchwały kolegialnego organu wykonawczego czy też projekt zarządzenia np. wójta jest dokumentem mającym status informacji publicznej. Co więcej, taki dokument może być udostępniony niezwłocznie w formie ustnej lub pisemnej, i to bez pisemnego wniosku (art. 10 u.d.i.p.).

ZAKRES JAWNOŚCI DZIAŁANIA ORGANÓW WYKONAWCZYCH JST

Zgodnie z art. 6 u.d.i.p. udostępnieniu podlegają różnego rodzaju informacje publiczne. Użycie przez ustawodawcę w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. wyrażenia „w szczególności” wskazuje na otwarty charakter katalogu przedmiotowego. Jak słusznie zauważył M. Bidziński: „Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.d.i.p., przesłanką kwalifikującą konkretną informację do kategorii informacji publicznej jest spełnianie przez nią kryterium przedmiotowego. Decydujące są zatem wyłącznie treść i charakter konkretnej informacji, nie zaś podmiot, który znajduje się w jej posiadaniu. Składany na podstawie komentowanego przepisu wniosek może dotyczyć zasadniczo dwóch kategorii informacji. Po pierwsze, celem żądania może być uzyskanie informacji dotyczącej zaistniałych faktów, to jest takich, które wystąpiły i miały bądź mają choćby pośredni wpływ na sferę publiczną. Po drugie, żądanie może dotyczyć informacji o zamierzeniach organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w polityce wewnętrznej i zagranicznej [w naszym wypadku chodzi o władzę uchwałodawczą i wykonawczą JST – S.B.], jak również o zakresie, sposobie realizacji, wykonywaniu oraz skutkach realizacji programów z obszaru realizacji zadań publicznych. Należy pamiętać, że zakres przedmiotowy żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach dotyczy jedynie tych, które istnieją w chwili udzielania informacji, nie zaś niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeniach podejmowania określonych działań” (Bidziński, Chmaj, Szustakiewicz, 2010, Legalis; wyrok Naczelnego Sądu Administracyj-

nego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. II SAB 70/02, Wokanda 2002, nr 11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. II SAB 56–57/02, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. II SAB/Op 14/04, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2005 r., sygn. II SAB/WA 111/05, Legalis; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. II SAB/KR 80/05, niepubl.).

Oczywiście problematyka dostępu do informacji publicznej może być także uregulowana w innych aktach rangi ustawowej. Przepis art. 2 ust. 1 u.d.i.p. wyraźnie stanowi, że ustawa ta nie narusza przepisów innych ustaw, które w odmienny sposób regulują procedurę udostępniania informacji, także tych stanowiących tajemnice prawnie chronione. Przepis ten stanowi normę kolizyjną wyłączającą stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, w sytuacji gdy ten sam zakres został uregulowany w ustawie szczególnej. Dlatego też gdy dojdzie do kolizji przepisów ustawy szczególnej z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, to pierwszeństwo ma oczywiście ten pierwszy akt. Konsekwencją takiego wyboru będzie zobowiązanie podmiotu, do którego wnioskowano o udostępnienie informacji publicznej, o powiadomieniu na piśmie wnioskodawcy o braku możliwości jej udostępnienia w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej (Kentnowska, 2007, s. 12).

PROJEKTOWANIE AKTÓW NORMATYWNYCH

Przygotowywanie projektów aktów normatywnych jest również etapem jawnym, co przejawia się poprzez udostępnianie wszelkich informacji odnoszących się do procesu projektowania aktu normatywnego wytworzonego podczas pracy organu wykonawczego JST. Zakres udzielanej informacji nie dotyczy jedynie ogólnych kwestii związanych z pracami nad owym projektem, obejmować więc powinien nie tylko przedmiot regulacji aktu normatywnego, podmioty uczestniczące i odpowiedzialne za jego tworzenie oraz ewentualny czas konieczny do zakończenia czynności, lecz także – o ile taka możliwość istnieje – treści dokonanych ustaleń lub założeń (Bidziński, Chmaj, Szustakiewicz, 2010, s. 84).

Udostępnieniu podlegają więc dokumenty tworzone przez organy władzy publicznej podczas procesu legislacyjnego, gdyż stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. c i d u.d.i.p. stanowią specyficzny rodzaj informacji dotyczącej sposobu stanowienia aktów publicznoprawnych i sposobu załatwiania spraw (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. II SAB/Wa 166/04, LEX nr 164699).

W związku z tym udostępnieniu podlegają również ekspertyzy i opinie dotyczące konkretnego projektu aktu prawnego przygotowywanego przez organ wykonawczy JST, co do którego trwa proces legislacyjny. Zwieńczeniem tego procesu będzie podjęta na sesji (lub posiedzeniu organu wykonawczego JST) uchwała czy też zarządzenie wydane przez organ wykonawczy gminy, ewentualnie przez przewodniczącego zarządu JST.

REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH

Informację publiczną stanowią nie tylko dokumenty potwierdzające realizację zadań publicznych przez JST, ale także wytworzone przez ich komunalne osoby prawne, np. spółki komunalne, ze środków własnych powierzonych przez gminę (powiat, województwo) do wykonania zadań ustawowych tej JST. Charakter informacji publicznej ma także petycja mieszkańców na temat funkcjonowania na terenie gminy (powiatu) zakładów opieki zdrowotnej oraz wywiązywania się z obowiązków zatrudnionych tam lekarzy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2008 r., sygn. I OSK 315/08, LEX nr 516806). W związku z tym trzeba stwierdzić, że jeśli dokumenty nie są wytworzone przez podmiot publiczny, lecz dotyczą spraw publicznych, służą realizacji zadań publicznych i odnoszą się bezpośrednio do osób publicznych, to podlegają udostępnieniu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2004 r., sygn. II SA/Wa 46/04, LEX nr 158989).

INFORMACJA O ORGANACH ORAZ OSOBACH SPRAWUJĄCYCH W NICH FUNKCJE I ICH KOMPETENCJACH

Jak słusznie zauważono, „w informacjach o organach oraz osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach powinny znaleźć się dane na temat tych wszystkich pracowników, którzy biorą udział we wszelkiego rodzaju

ju procedurach decyzyjnych, oraz na temat zasad i warunków wykonywania przez nich swoich kompetencji i obowiązków. Obowiązek udzielenia informacji obejmuje więc dane imienne, stanowisko, zakres kompetencji, podległość służbową, sposób, a nawet moment nawiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego. Wyłączeniu podlegają tylko te osoby, które wykonują czynności o charakterze usługowym” (Bernaczyk, Jabłoński, Wygoda, 2005, s. 177; Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, 2015, wydanie elektroniczne LEX).

PIECZĘĆ IMIENNA I PODPIS FUNKCJONARIUSZA PUBLICZNEGO

W orzecznictwie nie ma również wątpliwości co do tego, że imienne pieczęcie używane przez funkcjonariuszy publicznych (np. przez starostę, marszałka województwa, organ wykonawczy JST), jako element funkcjonowania organu władzy, są nośnikiem informacji publicznej. Informacją publiczną jest nie tylko to, czy pieczęcie takie są używane, ale także ich treść i postać. Ta treść i postać funkcjonują w sposób powtarzalny, względnie trwałe i niezmienny. To zaś pozwala na stwierdzenie, że funkcjonująca jako wyposażenie biurowe np. starostwa powiatowego pieczęć imienna starosty jest samodzielną informacją publiczną, niezależną od dokumentu, na którym jej odcisk byłby umieszczony. To, w jaki sposób i w jakiej formie informacja ta może być udostępniona, jest kwestią techniczną, podlegającą rozwiązaniu w trybie art. 14 u.d.i.p. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 lipca 2007 r., sygn. II SAB/Kr 34/06, LEX nr 906502).

INFORMACJE O MAJĄTKU

Majątek to ogół praw i obowiązków określonego podmiotu. Artykuł 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p. stanowi o obowiązku informowania o majątku JST oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego. Organ wykonawczy JST powinien także zainteresowanym osobom przekazywać (w trybie wskazanym w u.d.i.p.) informacje o dochodach i stratach spółek handlowych, w których JST ma pozycję dominującą w rozumieniu przepisów kodeksu spółek handlowych, oraz informacje o dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat. Przykładowo informacja o sprzęcie i programie, przy użyciu których dokonano utrwalenia dźwięku z sesji rady gminy czy też obrad

organu wykonawczego JST, jest w istocie informacją o wyposażeniu tej jednostki, a tym samym o majątku, jakim dysponuje dana jednostka (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. II SAB/Wa 622/13, LEX nr 1435534).

ZASADY FUNKCJONOWANIA PODMIOTÓW

Przez zasady funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej należy rozumieć kwestie natury ogólnej dotyczące sposobu wykonywania zadań publicznych, załatwiania spraw i podejmowania przez taki podmiot decyzji. Informację publiczną zawierają zatem dokumenty świadczące o sprawności działania organu, terminowości podejmowanych przez niego czynności, a także języku komunikacji z obywatelem, jakim posługuje się organ w pismach urzędowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. II SA/Ke 1027/13, LEX nr 1498053). Przykładowo w zakresie zasad funkcjonowania podmiotów mieści się również informacja o tym, czy określona uchwała rady gminy została przedstawiona organowi nadzoru w trybie art. 90 ust. 1 u.s.g., a jeżeli tak, to w jakim terminie oraz jaki jest skład osobowy gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Do organu wykonawczego gminy należy także powołanie członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Dlatego też obie kwestie dotyczą działalności wójta i nie są sprawą indywidualną, stanowią więc informację publiczną (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 19 sierpnia 2010 r., sygn. II SAB/Rz 30/10, LEX nr 756151).

INFORMACJA O STANIE PRZYJMOWANYCH SPRAW, KOLEJNOŚCI ICH ZAŁATWIANIA LUB ROZSTRZYGANIA

Jak słusznie wskazano, w ramach zasad funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., znajdują się dane o stanie przyjmowanych spraw i kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, o czym stanowi art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e u.d.i.p. Przepis ten służy uzyskaniu informacji, na jakim etapie znajduje się określone postępowanie przed organem, wskazaniu liczby prowadzonych spraw, zasad określania kolejności rozpatrywania spraw toczących się przed orga-

nem, a także informacji o fakcie wydania bądź nie rozstrzygnięcia (decyzji administracyjnej, orzeczenia) przez organ (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, 2015, wydanie elektroniczne LEX).

DANE O NABORZE KANDYDATÓW DO ZATRUDNIENIA NA WOLNE STANOWISKA

„Informacjami publicznymi dotyczącymi zasad funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 omawianej ustawy, są również, w zakresie określonym odrębnymi przepisami, dane o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska oraz o konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g i h). Odrębne przepisy zawierające stosowne procedury informacyjne określone zostały m.in. w art. 13 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1202 ze zm.), art. 28 ustawy o służbie cywilnej, art. 8–15 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.), art. 107a–107g u.ś.o.z. i w innych regulacjach” (Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, 2015, wydanie elektroniczne LEX).

Należy się zgodzić z P. Sitniewskim, że „jeżeli przepis szczególny nie reguluje w żaden sposób naboru do instytucji publicznych, to zastosowanie ma ogólna zasada dostępności do informacji publicznych, wynikająca z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wobec tego informację publiczną stanowić będą zasady naboru, wykaz osób kandydujących na wolne stanowiska oraz wykaz osób, które zostały zatrudnione. W odniesieniu do kandydatów na stanowisko dostępny dla każdego zainteresowanego będzie pakiet informacji o kandydacie w zakresie objętym wymaganiami związanymi ze stanowiskiem określonym w ogłoszeniu o naborze” (Sitniewski, 2011, s. 121).

PROTOKOŁY Z KONTROLI ORAZ WYSTĄPIENIA

Ostatnią kwestią, którą chciałbym się zająć, są protokoły z kontroli i wystąpienia. O tym, czy np. dany protokół z kontroli ma charakter dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., decyduje zawarta w nim informacja. Musi mieć ona charakter informacji, o jakiej

mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a więc dotyczyć sprawy publicznej, której pojęcie w prawnym sensie można utożsamiać ze wszystkimi działaniami lub zaniechaniem podmiotów realizujących zadania zaliczone do szeroko rozumianego interesu publicznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2009 r., sygn. I OSK 209/09, LEX nr 573260).

PODSUMOWANIE

Tak jak to już wskazaliśmy we wstępie, tematyka jawności działania organów wykonawczych JST nie została (jak dotąd) poddana dogłębnej analizie. Szereg artykułów podnoszących kwestię jawności odnosi się albo do jawności w kontekście działania organów stanowiąco-kontrolnych JST, albo zagadnień bardziej szczegółowych, dotyczących konkretnych działań, które są podejmowane w ramach różnych jednostek samorządowych.

Dlatego też w ramach niniejszego artykułu podjęliśmy próbę krótkiej analizy działań, jakie podejmowane są przez organy wykonawcze gminy, powiatu i województwa w zderzeniu z zasadą jawności. Jak widać, zakres jawności organów wykonawczych JST nie jest tak szeroki, jak jawności organów stanowiąco-kontrolnych tychże jednostek, co oczywiście wynika z zakresu uprawnień i specyfiki organów wykonawczych.

Poruszana tu problematyka jest jednak tak obszerna, że należało pominąć szereg istotnych kwestii odnoszących się do wielu dziedzin, w których organ wykonawczy JST odgrywa istotną rolę, a informacje o jego działaniach są nie tylko jawne, ale także dostępne np. w trybie dostępu do informacji publicznej. Wspomnieć tu warto choćby informacje odnoszące się do statusu prawnego i formy prawnej samorządowych jednostek organizacyjnych, dane o ich organizacji, jak też o prowadzonych w ramach urzędu rejestrach, ewidencjach i archiwach, akta, informacje dotyczące postępowania przygotowawczego, karnego, spraw o wykroczenia, wyroki, postanowienia, akta spraw sądowych, ekspertyzy i opinie prawne, dokumenty używane przez organ do realizacji zadań, wyceny nieruchomości, umowy cywilnoprawne, oferty, umowy w sprawach zamówień publicznych.

Staraliśmy się nasze rozważania ograniczyć do kilku (naszym zdaniem) ważnych elementów, które w kontekście działalności organów wykonawczych JST mają wpływ na zasadę jawności i odpowiadają nam na pytanie

– co jest, a co nie jest informacją publiczną, czy inaczej – jakie informacje mogą, a jakie nie powinny być ujawnione w trybie dostępu do informacji publicznej.

Oczywiście w dalszym ciągu istnieją duże problemy interpretacyjne odnośnie zaliczenia niektórych informacji i zdarzeń do materii jawnej i powszechnie dostępnej. Po stronie ustawodawcy brak w tej kwestii zdecydowania i uporządkowania terminologii, tak aby wątpliwości interpretacyjnych było jak najmniej. Z pomocą przychodzi nam orzecznictwo sądów administracyjnych, jednakże jest ono wiążące jedynie w konkretnej sprawie. Często sprawy o identycznym stanie faktycznym są bowiem rozstrzygane w odmienny sposób nie tylko przez sądy administracyjne, ale także inne organy odwoławcze, które są instancyjnie wyżej usytuowane w stosunku do organów JST.

Dlatego też uważamy, iż nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej (w najbliższym czasie) jest nie tylko niezbędna, ale także konieczna.

Literatura

- Banaszak, B. (2012). *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP z 1997 r.* W: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Legalis.
- Bernaczyk, M., Jabłoński, M., Wygoda, K. (2005). *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, ISBN 83-229-2629-4.
- Bidziński, M., Chmaj, M., Szustakiewicz, P. (2010). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. ISBN 9788325516321.
- Kamińska, I., Rozbicka-Ostrowska, M. (2015). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, teza 9. Warszawa, wydanie elektroniczne LEX (dostęp: 20.11.2016).
- Kentnowska, K. (2015). *Biuletyn Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego, jako źródło dostępu do informacji publicznej*. W: B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer. ISBN 9788326434822.
- Kędzierska, K. (2016). *Informacja publiczna o działalności kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów*, „Informacja w Administracji Publicznej” 1.

- Kręcisz-Sarna, A. (2016). *Protokoły z narad kierownictwa Urzędów Miejskich – udostępnić czy nie?*, „Informacja w Administracji Publicznej”, Warszawa.
- Sibiga, G. (2007). *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 3.
- Sitniewski, P. (2011). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Wrocław: Wydawnictwo Presscom. ISBN 9788361188940.
- Szustakiewicz, P. (2015). *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 4. ISSN 0867-4973.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. z 1984 r. nr 5, poz. 24 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. II SAB/Op 14/04, niepubl.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. II SAB/KR 80/05, niepubl.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2009 r., sygn. I OSK 209/09, LEX nr 573260.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2012 r., sygn. I OSK 1203/12, Legalis nr 793831.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2008 r., sygn. I OSK 315/08, LEX nr 516806.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. II SAB 56–57/02, niepubl.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. II SAB 70/02, Wokanda 2002, nr 11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2005 r., sygn. II SAB/WA 111/05, Legalis.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r., sygn. III RN 64/00, Legalis nr 49031.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, LEX nr 1393931.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, Legalis nr 174307.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, Legalis nr 72999.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. II SA/Ke 1027/13, LEX nr 1498053.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 lipca 2007 r., sygn. II SAB/Kr 34/06, LEX nr 906502.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 19 sierpnia 2010 r., sygn. II SAB/Rz 30/10, LEX nr 756151.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. II SAB/Wa 166/04, LEX nr 164699.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. II SAB/Wa 622/13, LEX nr 1435534.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2004 r., sygn. II SA/Wa 46/04, LEX nr 158989.

Źródła internetowe

- Masternak-Kubiak, M. (2016). *Jawność życia publicznego jako wartość konstytucyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych*. W: A. Mednis (red.), *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Warszawa; online: <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogizdamjsg4zdeoi> (dostęp: 20.11.2016).

Wild, M. (2016). *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*. W: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa, Legalis; online: <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogizdkmjsha2tsmro-obqxalrsgu4tcoi> (dostęp: 20.11.2016).

Zołotar-Wiśniewska, A. (2016). *Konstytucyjne przesłanki ograniczania prawa do informacji publicznej*. Warszawa, Legalis; online: <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgydcmjzge3tc> (dostęp: 20.11.2016).