

BARTOSZ WILK

Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego



Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego

Synowi dedykuję tę książkę

UNIwersytet Szczeciński
ROZPRAWY I STUDIA T. (MCDLXXXI) 1407

Bartosz Wilk

Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego

Szczecin 2025

Rada Wydawnicza

Anna Cedro, Urszula Chęcińska, Katarzyna Jaworska-Biskup, Rafał Klóska,
Maciej Kowalewski, Ewa Mazur-Wierzbicka, Jarosław Nadobnik,
Grzegorz Wejman, Renata Ziemińska, Magdalena Zioło,
Andrzej Skrendo – przewodniczący Rady Wydawniczej,
Elżbieta Zarzycka – dyrektor Wydawnictwa Naukowego

Recenzent

dr hab. Anna Wierzbica

Redakcja i korekta językowa

Natalia Jóźwiak

Redakcja techniczna i skład

Wiesława Mazurkiewicz

Projekt okładki

Joanna Dubois-Mosora

Bartosz Wilk ORCID 0000-0002-8073-9061



Wersja elektroniczna publikacji dostępna na licencji CC BY-SA 4.0
po 12 miesiącach od daty wprowadzenia do obrotu

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2025

DOI 10.18276/978-83-8419-037-1

ISBN 978-83-8419-037-1 (online)

ISBN 978-83-8419-036-4 (print)

ISSN 0860-2751

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I | Ark. wyd. 10,0 | Ark. druk. 8,5 | Format 170/240

Spis treści

Wprowadzenie	7
Uwagi wstępne	7
Kwestie definicyjne: uprawnienia informacyjne czy kontrolne?	9
Pytanie badawcze, cele badawcze oraz metody badawcze	12
 Rozdział I. Wprowadzenie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego do polskiego porządku prawnego – od projektu do regulacji	15
Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych	15
Indywidualne uprawnienia informacyjne radnych w świetle projektu ustawy	17
Wątpliwości formułowane względem projektowanej regulacji w zakresie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego	18
Prace w Sejmie nad projektem ustawy	21
Praca w Senacie nad ustawą	23
Uwagi podsumowujące	25
 Rozdział II. Regulacja indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych	28
Indywidualne uprawnienia informacyjne radnych a uprawnienia parlamentarzysty	28
Regulacja na poziomie gminy, powiatu i województwa	31
Wymóg związku z wykonywaniem mandatu	33
Zakres przedmiotowy uprawnień informacyjnych	37
Uzyskiwanie informacji i materiałów	38
Wstęp do pomieszczeń, w których znajdują się materiały i informacje	40
Wgląd w działalność	41
Zakres podmiotowy	43
Ograniczenia	45
Uwagi podsumowujące	47
 Rozdział III. Realizacja uprawnień informacyjnych radnych	49
Sądowa kontrola realizacji obowiązków informacyjnych względem radnych	49
Inne instrumenty prawne związane z brakiem zrealizowania żądania radnego	56
Relacja indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych i dostępu do informacji publicznej	61

Dopuszczalność regulowania sposobu wykonywania indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych przez podmioty zobowiązane	72
Dopuszczalność regulowania w statucie jednostki samorządu terytorialnego zagadnień dotyczących indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych	81
Odpowiedzialność z tytułu realizowania uprawnień informacyjnych radnego	85
Uwagi podsumowujące	88
Rozdział IV. Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego z perspektywy modelu mandatu radnego	92
Charakterystyka mandatu radnego oraz warunki jego wykonywania	92
Pozostałe uprawnienia radnego w świetle uprawnień parlamentarzysty	97
Pozycja prawna radnego jako członka organu kolegialnego	99
Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego w kontekście funkcji kontrolnej organu stanowiącego	103
Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego a interpelacje i zapytania	106
Dostęp radnego do informacji publicznej przetworzonej	109
Uwagi podsumowujące	113
Zakończenie	117
Bibliografia	121
Spis tabel	133
Abstrakt	135
Abstract	136

Wprowadzenie

Uwagi wstępne

W wyborach samorządowych, które odbyły się 7 kwietnia 2024 r., przeprowadzono wybory łącznie do 2825 organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Wybory te objęły wyjątkowo długą, bowiem 5,5-letnią kadencję władz samorządowych. Wiązało się to po pierwsze z wydłużeniem kadencji władz lokalnych z 4 do 5 lat, poczynwszy od kadencji, która rozpoczęła się jesienią 2018 r., lecz także z przyjęciem w 2022 r. ustawy dodatkowo wydłużającej kadencję¹, aby nie doszło do skumulowania wyborów samorządowych i wyborów parlamentarnych jesienią 2023 r.

Wybory objęły 2477 rad gmin², 18 rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy, 314 rad powiatów oraz 16 sejmików województw. W wyborach wystartowało łącznie 183 156 kandydatów, spośród których wybrano 46 558 radnych³. Osoby te jako przedstawiciele lokalnych i regionalnych społeczności rozpoczęły wykonywanie mandatu radnego. Przyjęły w ten sposób obowiązki względem wyborców, ale przede wszystkim – mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, jak również zostały wyposażone jako radni w określone uprawnienia.

Jedno z uprawnień zostało przewidziane w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁴:

W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

¹ Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2418).

² Z tego: do 2158 rad gmin w gminach do 20 tys. mieszkańców oraz do 319 rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców.

³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r., https://samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1712713138_obwieszczenie-pkw-rady-final.pdf. W wyniku wyborów 21 października 2018 r. spośród 184 745 kandydatów wybrano 46 747 radnych (Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1540468173_Obwieszczenie_PKW_RADY.pdf).

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), dalej jako: „USG”.

Przywołany niepozorny, jednozdaniowy przepis znalazł swoje odpowiedniki w powiatach i województwach i wiązał się z przyjęciem ustawy z 11 stycznia 2018 r.⁵, która w istotny sposób przeobraziła nie tylko samorządowe realia, lecz także funkcjonowanie państwa. Dość powiedzieć, że na mocy wskazanej ustawy zmieniono zasady kształtowania składu Państwowej Komisji Wyborczej w ten sposób, że obecnie jej skład w większości tworzą osoby wybrane przez Sejm. To tylko jeden z przykładów istotnych i systemowych zmian, które wówczas wprowadzono. W niniejszej monografii poddano analizie także okoliczności związane z wprowadzeniem omawianych uprawnień radnego do polskiego porządku prawnego.

Kolejnym zarówno ważnym, jak i interesującym aspektem związanym z wprowadzonymi uprawnieniami radnych jest okoliczność, że zostały one wzorowane – niemal literalnie – na przepisach przyznających uprawnienia informacyjne posłom i senatorom. Już *prima facie* dostrzec można odmienności względem mandatu parlamentarzysty⁶ i radnego. W pracy poczyniono zatem refleksje, czy wprowadzone uprawnienia radnych, wzorowane na uprawnieniach parlamentarzystów, uwzględniają odmienności w modelach mandatu wskazanych dwóch grup społeczeństwa.

Celem monografii jest analiza wspomnianego, wprowadzonego w 2018 r. nowego instrumentu prawnego, którym dysponują radni, określonego w niniejszej pracy jako „indywidualne uprawnienie informacyjne radnego”. Intencją podjętych analiz jest zdiagnozowanie wyzwań i problemów prawnych, związanych z indywidualnymi uprawnieniami informacyjnymi, jak i podsumowanie pierwszych lat obowiązywania analizowanych regulacji.

Inspiracji do podjęcia tego zagadnienia było kilka. Po pierwsze, wraz z przywołanymi wyborami 7 kwietnia 2024 r. dobiegła końca kadencja władz lokalnych 2018–2024. Była ona wyjątkowa nie tylko dlatego, że obejmowała nadzwyczaj długi okres, lecz także dlatego, że to była pierwsza kadencja, w której radni mogli korzystać z nowych uprawnień, w tym z nowych indywidualnych uprawnień informacyjnych. Pozwala to na wyciągnięcie wniosków, płynących z tej pełnej kadencji, a także na analizę dorobku orzeczniczego wypracowanego w tym okresie.

Po drugie, podjęcie tematu wynikało z jego znaczenia zarówno dla lokalnej demokracji, jak i kilkudziesięciu tysięcy osób, które mogą korzystać z omawianych uprawnień przy wykonywaniu mandatu przedstawicielskiego w radzie gminy (miejskiej, miasta), radzie powiatu lub sejmiku województwa.

W końcu, podjęcie tematu wynikało z tego, że zagadnienie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych łączy obszary tematyczne, mieszczące się w zainteresowaniach badawczych autora. Łączy bowiem zarówno prawo samorządowe, tzw. prawo informacyjne, jak i prawo ustrojowe, zwłaszcza zważywszy na proveniencję wprowadzonych regulacji, wzorowanych na regulacjach

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

⁶ W niniejszej pracy pojęcie „parlamentarzysty” odnosi się zarówno do posła, jak i senatora.

kształtujących pozycję ustrojową parlamentarzysty, jak i na ciekawej egzemplifikacji wyzwań legislacyjnych (związanych z ustawą z 11 stycznia 2018 r.).

Kwestie definicyjne: uprawnienia informacyjne czy kontrolne?

W tytule niniejszej pracy posłużono się określeniem „indywidualnych uprawnień informacyjnych” radnego. Nie jest to pojęcie ustawowe ani jednolicie stosowane w doktrynie, stąd też konieczne staje się wy tłumaczenie jego źródła i istoty.

Określanie omawianych uprawnień radnych jako „indywidualnych” nie powinno budzić większych wątpliwości. Zwrot ten ma odróżnić omawiane uprawnienia, przysługujące poszczególnym radnym, od tych, które przysługują radnym *in gremio*, zwłaszcza działających w komisjach organu stanowiącego (w tym w komisji rewizyjnej). Jak wskazano w jednym z wyroków:

[omawiane uprawnienia] mają charakter indywidualny i są niezależne od decyzji jakiegokolwiek organu danej jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie jest w tym zakresie wymagana uchwała organu stanowiącego. Istotnie odróżnia to indywidualne uprawnienia kontrolne od uprawnień kontrolnych komisji rady, w tym komisji rewizyjnej⁷.

Ponadto podział na uprawnienia indywidualne oraz związane z działalnością *in pleno* przyjmowany jest w odniesieniu do uprawnień posłów⁸.

Większe wątpliwości mogą wiązać się z określaniem omawianych uprawnień jako „informacyjnych”. W przestrzeni publicznej wielokrotnie można spotkać doniesienia o „kontroli radnego” lub „interwencji radnego”, co nie dość, że nie polega na wykorzystaniu ustawowego sformułowania odnoszącego się do uprawnień, z których radni czynią wówczas użytek, to na dodatek może wprowadzać w błąd odbiorców.

Należy zacząć od tego, że o uprawnieniach kontrolnych nie stanowi omawiany art. 24 ust. 2 USG, przewidując, że radny ma prawo na określonych w przepisie zasadach „do uzyskiwania informacji i materiałów”, a także wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność podmiotów zobowiązanych. Stąd też literalne brzmienie przepisu kładzie akcent na „informacyjny” charakter uprawnień. Warto wskazać, że w uzasadnieniu projektu ustawy autorzy regulacji określili, że ustawa ma wprowadzić „indywidualne uprawnienia kontrolne

⁷ Wyrok WSA w Opolu z 8 grudnia 2022 r. (II SA/Op 284/22).

⁸ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat dostępu posłów do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, Warszawa 2015, s. 410. Autor wskazuje m.in. na tradycyjny podział praw i obowiązków poselskich na: związane z działalnością izby i jej organów (np. udział w pracach organu kolegiального, zabieranie głosu, podejmowanie inicjatyw ustawodawczych) oraz „indywidualne formy wykonywania mandatu poselskiego (prawo do uzyskiwania informacji i wyjaśnień w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli innych instytucji i organów państwowych, prawo do interwencji m.in. w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego)”.

radnych⁹. Podobnie rzecz ujął WSA we Wrocławiu, który odnosząc się do art. 24 ust. 2 USG, wskazał, że przepis ten przyznał „uprawnienie kontrolne”¹⁰. Można jednak spotkać stanowisko, że omawiane przepisy wyposażyły radnego „w uprawnienia o charakterze informacyjnym i kontrolnym”¹¹.

W art. 24 ust. 2 USG, podobnie jak w art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹², tj. przepisie, na którym wzorował się ustawodawca, wprowadzając zmiany na podstawie ustawy z 11 stycznia 2018 r., określono, że omawiane uprawnienia przysługują „w wykonaniu mandatu”. W związku z tym ich uzasadnienia można poszukiwać nie tyle w realizacji funkcji kontrolnej przez parlament lub radę (sejmik), ile w potrzebie zapewnienia warunków do skutecznego wykonywania mandatu¹³. Skoro zaś omawiana instytucja ma wiązać się z zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania powiązanych z mandatem obowiązków, to należy odnieść się do art. 23 ust. 1 USG. Przepis ten stanowi o tym, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy, a nadto utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Ponadto, zgodnie z art. 24 ust. 1 USG, tj. przepisem bezpośrednio poprzedzającym regulację dotyczące analizowanych indywidualnych uprawnień informacyjnych, radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

W świetle powyższego uprawnienia radnego, uregulowane w art. 24 ust. 2 USG, mogą być powiązane nie tylko z realizacją przez organ stanowiący funkcji kontrolnej. W kontekście art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora M. Bernaczyk wykazuje możliwość powiązania funkcji art. 19 ust. 1 ww. ustawy nie tyle z funkcją kontrolną, ile z istotą funkcjonowania parlamentu, tj. funkcją prawodawczą¹⁴, wskazując zarazem, że: „Uzyskiwanie informacji o działalności administracji rządowej może przysparzać postowi wiedzy determinującej użycie typowych środków kontroli parlamentarnej polegających na uzyskiwaniu informacji o działalności rządu i ministrów

⁹ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001, Sejm VIII kadencji) z 10 listopada 2017 r., s. 3.

¹⁰ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 13 czerwca 2024 r. (IV SAB/Wr 165/24).

¹¹ Wyrok WSA w Opolu z 8 grudnia 2022 r. (II SA/Op 284/22).

¹² Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2024 r., poz. 907).

¹³ Art. 106 Konstytucji RP stanowi o tym, że ustawa określić ma „warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu”.

¹⁴ M. Bernaczyk wskazał, że: „Wykonywanie »informacyjnych« uprawnień z art. 19 u.u.m.p.s. ma przede wszystkim dostarczyć parlamentarzystyście wiedzy, informacji źródłowej niezbędnej do formułowania stanowisk w sprawowaniu władzy ustawodawczej zdeterminowanej dobrem narodu (art. 1 Konstytucji, art. 1 ust. 1 u.u.m.p.s.), możliwie najpełniejszego obrazu np. efektów obowiązującej normy prawnej (bądź jej braków), a tym samym możliwość refleksji nad potencjalnymi kierunkami zmian ustawodawstwa” (M. Bernaczyk, *Stosowanie przepisów dotyczących kontroli poselskiej (senatorskiej) z perspektywy funkcji parlamentu i obowiązku ochrony informacji*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 12, s. 86).

oraz ocenie tej działalności”¹⁵. To istotna konstatacja, która ilustruje, że uprawnienia informacyjne, określone w art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz wzorowanym na nim art. 24 ust. 2 USG, wiążą się zasadniczo z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego, zaś ich kontrolny charakter może stanowić następstwo wykorzystania uzyskanych informacji.

Samo pojęcie kontroli jest złożone i niejednoznaczne. Wskazuje się przy tym, że wspólnym mianownikiem podejść do ujmowania kontroli jest „wskazanie na możliwość weryfikacji, według odpowiedniego kryterium, stanu faktycznego ze stanem postulowanym”¹⁶. Odnosząc się do słownikowego rozumienia kontroli obejmuje ona sprawdzanie i ocenianie, formułowanie wniosków czy też dokonywanie wglądów w działalność¹⁷. J. Jagielski wskazuje, że funkcja kontrolna obejmuje obok wspomnianego obserwowania i rozpoznawania danej działalności lub stanu (czyli ustalania stanu faktycznego) także ocenę tego stanu faktycznego wskutek konfrontowania z założeniami wyjściowymi, formułowanie diagnozy nieprawidłowości oraz formułowanie wniosków co do analizowanej działalności, zmierzających do uniknięcia nieprawidłowości w przyszłości¹⁸. W ocenie autora wskazane funkcje układają się w etapy (stadia) kontroli, tj.: stadium informacyjno-rozpoznawcze, stadium analityczno-oceniające i diagnostyczne oraz stadium oddziaływania w zakresie naprawczym¹⁹.

W kontekście analizowanych uprawnień radnych, wprowadzonych na mocy art. 24 ust. 2 USG, dość wyraźnie widać, że mogą one obejmować co najwyżej wskazane stadium informacyjno-rozpoznawcze. Wątpliwości dotyczące klasyfikacji uprawnień radnego jako kontrolnych może budzić fakt, że „żadne przepisy ustaw nie wskazują celu działań kontrolnych radnego, co pozwoliłoby następnie wyznaczyć zakres uzyskiwanych informacji, określić kryteria tej kontroli”²⁰. Wskazuje się przy tym, że kontrolę radnego można zaklasyfikować ewentualnie w ramach kategorii „kontroli społecznej” z uwagi na brak atrybutu fachowości tych działań lub też regulacji służących ich bezstronności²¹. Jeśli ujmie się uprawnienia radnych jako działania o „informacyjnym” charakterze, wskazane wątpliwości pozostaną bezprzedmiotowe.

Skorzystanie przez radnego z omawianych uprawnień, przewidzianych w art. 24 ust. 2 USG, nie musi wiązać się z ustaleniem, czy określony obszar działalności podmiotu publicznego jest zgodny z prawem. Intencją i celem radnego może być zdobycie wiedzy o zagadnieniu, które jest mu zgłaszane, jest przedmiotem publicznej debaty lub trwających w radzie prac prawodawczych. Nie wyklucza to sytuacji, w których intencją radnego jest skontrolowanie prawidłowości działania

¹⁵ *Ibidem*, s. 87.

¹⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 4, Warszawa 2018, s. 27.

¹⁷ *Ibidem*, s. 19.

¹⁸ *Ibidem*, s. 23.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ B. Jaworska-Dębska, *Uprawnienia kontrolne w samorządzie terytorialnym w świetle nowelizacji z 2018 roku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr 1, s. 61.

²¹ *Ibidem*, s. 62.

(co zresztą wymaga odpowiedniej wiedzy w obszarze objętym tym działaniem), niemniej jednak wówczas funkcja kontrolna towarzyszy realizacji funkcji informacyjnej.

Z powyższych względów, ale także z powodu dążenia do ukazania specyfiki omawianych uprawnień radnych, wprowadzonych na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r., w niniejszej pracy zdecydowano się na określenie ich jako „indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego”.

Pytanie badawcze, cele badawcze oraz metody badawcze

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych, które nastąpiło na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r., wpłynęło korzystnie na status prawny radnego jednostki samorządu terytorialnego. Tak ujęte pytanie badawcze skłania do rozważenia, czy przyświecające ustawodawcy intencje udało się zrealizować za sprawą interwencji normatywnej w 2018 r. Odpowiedź na pytanie badawcze wymaga jednocześnie właściwej identyfikacji zarówno treści normatywnej wprowadzonych uprawnień, jak i analizy recypowania tych rozwiązań w praktyce samorządowej.

W celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie badawcze przyjęto następujące, powiązane z nim cele badawcze:

1. Ustalenie powodu (źródła inspiracji) wprowadzenia w 2018 r. indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych na mocy art. 24 ust. 2 USG, jak również celu wprowadzonych regulacji oraz ryzyk regulacyjnych, dostrzeganych na etapie prac legislacyjnych.
2. Ustalenie treści normatywnej indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych, w tym zwłaszcza ich zakresu przedmiotowego i podmiotowego (w ujęciu podmiotów zobowiązanych).
3. Zidentyfikowanie problemów prawnych związanych z korzystaniem przez radnych z przysługujących im indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego.
4. Ustalenie, czy indywidualne uprawnienia informacyjne radnych konwenują z innymi uprawnieniami radnego, jak również z jego pozycją ustrojową.

Tak zarysowanym celom badawczym odpowiada zarówno struktura niniejszej pracy, jak i wykorzystane metody badawcze.

Dla realizacji pierwszego z celów badawczych poddano analizie prace legislacyjne, poprzedzające wprowadzenie w 2018 r. do polskiego porządku prawnego indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych. Wykorzystano metodę historycznoprawną, przy użyciu której analizie poddano dokumentację przebiegu procesu legislacyjnego (począwszy od projektu ustawy, poprzez kolejne jej wersje, zapisy przebiegu prac komisyjnych czy też opinii i stanowisk sporządzonych w toku prac legislacyjnych). Efekty realizacji tego celu badawczego przedstawiono w rozdziale I.

W celu ustalenia treści normatywnej indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych posłużono się klasycznymi metodami wykorzystywanymi w badaniach z zakresu nauk prawnych,

tj. metodą dogmatycznoprawną i teoretycznoprawną. Należy jednak podkreślić, że stosunkowo ograniczona jest zarówno baza orzecznicza samej treści normatywnej analizowanej instytucji prawnej²², jak i literatura przedmiotu, która odnosi się *stricte* do zagadnienia zakresu indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych. Z tychże względów, a także zważywszy że uprawnienia radnych zostały wzorowane na uprawnieniach przysługujących parlamentarzystom, w celu odkodowania treści normatywnych uprawnień radnych sięgnięto w szerokim zakresie do dorobku powstałego na kanwie stosowania art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj bogate piśmiennictwo powstałe w związku z działalnością ekspercką Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu (obecnie: Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji). Efekty realizacji omawianego celu badawczego przedstawiono w rozdziale II.

Realizacja trzeciego z założonych celów wymaga sięgnięcia do tych samych metod badawczych, które określono w pkt 2. W celu zdiagnozowania problemów prawnych zasadne jest sięgnięcie do wieloletnich doświadczeń, związanych ze stosowaniem i interpretowaniem art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, gdyż z uwagi na zbieżność regulacji mogą one pozostać aktualne i adekwatne. Należy jednak podkreślić, że w ramach realizacji trzeciego z celów badawczych analizie poddano orzecznictwo sądów administracyjnych. Na potrzeby przeprowadzonych badań wyszukano w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych²³ orzeczenia, w których odniesiono się do treści normatywnej analizowanego art. 24 ust. 2 USG oraz jego odpowiedników w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w ustawie o samorządzie województwa. Orzecznictwo sądów poddano analizie pod kątem zdiagnozowania problemów prawnych, występujących w praktyce samorządowej w związku z uprawnieniami radnych, jak również stanowiska sądów administracyjnych względem ich rozwiązania. Efekty realizacji czwartego celu badawczego przedstawiono w rozdziale III.

Aby zrealizować ostatni, czwarty cel badawczy, ponownie wykorzystano metody dogmatycznoprawną oraz teoretycznoprawną, przy czym przedmiotem analizy uczyniono nie tylko art. 24 ust. 2 USG, lecz także inne przepisy wpływające na status prawny radnego. Ponadto, z uwagi na wzorowanie wprowadzonych uprawnień informacyjnych na uprawnieniach, które przysługują parlamentarzystom, skonfrontowano pozycję prawną radnego z pozycją prawną parlamentarzysty, analizując w niezbędnym zakresie regulacje dotyczące (zwłaszcza) wykonywania mandatu przez posła i senatora. Efekty realizacji ostatniego celu badawczego przedstawiono w zamykającym monografię rozdziale IV.

Na końcu należy poczynić kilka zastrzeżeń. Przedstawione w pracy rozważania koncentrują się na regulacji art. 24 ust. 2 USG, czyli na przepisie wprowadzającym indywidualne uprawnienia informacyjne w samorządzie gminnym. Jeśli nie zostanie zastrzeżone inaczej, rozważania odnoszą

²² Powody tego stanu rzeczy zostaną wyjaśnione w dalszej części rozważań.

²³ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>. Jeśli nie zostanie wskazane inaczej, przywołane w niniejszej pracy orzeczenia sądów administracyjnych pochodzą właśnie z tego źródła.

się do treści i zakresu art. 21 ust. 2a USP oraz art. 23 ust. 3b USW, gdyż regulacje te są zasadniczo podobne. Przywołane przepisy nie będą przywoływane za każdym razem łącznie, co nie oznacza, że nie pozostają one adekwatne. Oparcie się na regulacji gminy wynika z pragmatyki – są to najliczniejsze jednostki samorządu w Polsce, skupiające przeważającą część polskich radnych, a nadto w tych właśnie jednostkach ujawniło się najwięcej problemów prawnych związanych z indywidualnymi uprawnieniami radnych. Rozważania dotyczące wójta można odnieść odpowiednio do burmistrza i prezydenta miasta, a także – gdy nie zastrzeżono inaczej – do organów wykonawczych powiatu i województwa, tj. zarządu powiatu i zarządu województwa. Pod pojęciem „ustaw samorządowych” należy zaś rozumieć USG, ustawę o samorządzie powiatowym²⁴ i ustawę o samorządzie województwa²⁵. W niniejszej pracy oparto się na stanie prawnym z 20 marca 2025 r.

Licząc na to, że niniejsza monografia poza naukową refleksją nad regulacją indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego i ich wpływem na status radnego może mieć także wymiar poznawczy (być może – także praktyczny), w szerokim zakresie sięgnięto do orzecnictwa sądów administracyjnych, które stanowiło istotny dla realizacji trzeciego celu badawczego materiał badawczy.

²⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.), dalej jako: „USP”.

²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 566 ze zm.), dalej jako: „USW”.

Rozdział I

Wprowadzenie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego do polskiego porządku prawnego – od projektu do regulacji

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

Omawiane w niniejszym opracowaniu indywidualne uprawnienia informacyjne radnego zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 10 listopada 2017 r.¹ W uzasadnieniu wskazano, że:

[przedłożony projekt] sprowadza się głównie do dwóch, ale jednocześnie zasadniczych rodzajów zmian. Pierwszym są zmiany ustaw o samorządzie gminy, powiatu, województwa mające na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej. Z kolei drugi rodzaj zmian polega w szczególności na zwiększeniu roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów².

Pierwsze czytanie analizowanego projektu na posiedzeniu Sejmu nastąpiło już po 14 dniach od jego złożenia, tj. 24 listopada 2017 r. Drugie czytanie na posiedzeniu Sejmu odbyło się 13 grudnia 2017 r., zaś trzecie – 14 grudnia 2017 r. Dzięki tak szybkiemu tempu pracy uchwalenie ustawy po rozpatrzeniu poprawek Senatu (które Senat przedłożył w ciągu 7 dni) nastąpiło 11 stycznia 2018 r. Zważywszy na zakres regulacji, tempo prac legislacyjnych stanowczo utrudniało rozpatrzenie wszelkich ryzyk projektowanych regulacji. Na nadprzeciętny zakres regulacji składa się po pierwsze „szerokość” zmian³ obejmujących zarówno zmiany regulacji dotyczących samorządu

¹ Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001 Warszawa, 10 listopada 2017 r., Sejm VIII kadencji), dalej jako: „projekt ustawy z 10 listopada 2017 r.”.

² Uzasadnienie projektu ustawy z 10 listopada 2017 r., s. 1.

³ Zob. K. Składowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3, s. 5 i n.

terytorialnego, jak i prawa wyborczego (w tym administracji wyborczej). Ponadto nadprzeciętna jest „głębokość” regulacji, gdyż projekt przewidywał systemowe zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, w tym realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władz publicznych oraz funkcjonowania prawa wyborczego.

Tabela 1. Przebieg procesu legislacyjnego – poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych

10 listopada 2017 r.	Wpłynięcie projektu do sejmu (druk nr 2001, Sejm VIII kadencji)
13 listopada 2017 r.	Skierowanie do I czytania na posiedzeniu Sejmu oraz skierowanie do opinii do organizacji samorządowych
24 listopada 2017 r.	I czytanie na posiedzeniu Sejmu
28 listopada 2017 r.	Praca w komisjach po I czytaniu – posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego
30 listopada 2017 r.	
1 grudnia 2017 r.	
4 grudnia 2017 r.	
5 grudnia 2017 r.	Sprawozdanie komisji (druk nr 2113)
7 grudnia 2017 r.	
13 grudnia 2017 r.	II czytanie na posiedzeniu Sejmu – skierowanie ponownie do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, w celu przedstawienia sprawozdania
13 grudnia 2017 r.	Praca w komisji po II czytaniu; Sprawozdanie komisji (druk nr 2113-A)
14 grudnia 2017 r.	III czytanie na posiedzeniu Sejmu – uchwalenie ustawy
15 grudnia 2017 r.	Przekazanie ustawy Prezydentowi i Marszałkowi Senatu
18 grudnia 2017 r.	Prace w komisjach senackich
20 grudnia 2017 r.	Rozpatrzenie ustawy przez Senat
21 grudnia 2017 r.	Praca w komisjach senackich w celu ustosunkowania się do przedstawionych na posiedzeniu Senatu wniosków
21 grudnia 2017 r.	Stanowisko Senatu – uchwała Senatu (druk nr 2143) – wniesienie poprawek
8 stycznia 2018 r.	Praca w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego nad stanowiskiem Senatu
	Przyjęcie poprawek Senatu – Sprawozdanie komisji (druk nr 2151)
10 i 11 stycznia 2018 r.	Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu; przyjęcie poprawek (część głosowań po północy)
11 stycznia 2018 r.	Przekazanie ustawy Prezydentowi RP do podpisu
15 stycznia 2018 r.	Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji udostępnionych w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Warto podkreślić, że analizowana ustawa z 11 stycznia 2018 r. została zapoczątkowana przez projekt poselski wniesiony przez posłów reprezentujących większość parlamentarną, a zatem większość, która wyraziła wotum zaufania wobec ówczesnej Rady Ministrów. W tym kontekście trzeba

zauważyć, że jeśli źródłem prac nad analizowanymi regulacjami byłby minister (Rada Ministrów), to projekt ten podlegałby, co do zasady, reżimowi rządowego procesu legislacyjnego. Proces ten, zgodnie z przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów⁴, jest wieloetapowy i obejmuje m.in. uzgodnienia, opiniowanie, a w końcu – konsultacje społeczne. W przypadku projektów rządowych istotne znaczenie ma OSR, czyli ocena skutków regulacji, stanowiąca odrębną część uzasadnienia aktu normatywnego⁵. Warto już w tym miejscu podkreślić, że ocena skutków regulacji miałaby kluczowe znaczenie w przypadku analizowanych skutków wprowadzenia indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych, zwłaszcza na ile projektowane przepisy osiągną przewidywany przez projektodawcę cel. Rządowy proces legislacyjny, co do zasady, wiąże się z potrzebą uzgodnienia regulacji pomiędzy zainteresowanymi resortami, co wielokrotnie ujawnia pierwotnie niezdiagnozowane przez projektodawcę wady projektu lub potencjalne problemy w jego skutecznym wdrożeniu.

Indywidualne uprawnienia informacyjne radnych w świetle projektu ustawy

Projektowany art. 1 pkt 9 ustawy przewidywał nowelizację art. 24 USG, który do tej pory stanowił o tym, że „Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany”. Ten przepis miał zostać ujęty jako art. 24 ust. 1 USG, natomiast projektowany art. 24 ust. 2 USG przewidywał wprowadzenie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych⁶. Kolejne przepisy, tj. projektowany art. 24 ust. 3–4 USG, związane były z unormowaniem w ustawie interpelacji i zapytań radnych⁷, o których będzie mowa w dalszej części opracowania.

⁴ Zob. dział III uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r., poz. 806).

⁵ § 28 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Stosownie do § 28 ust. 2 ww. Regulaminu OSR zawiera m.in. wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny; informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych; informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków czy też przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na m.in. sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

⁶ Przepis ten, w pierwotnym przedłożeniu, miał następujące brzmienie: „W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej”. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że zakres podmiotowy pierwotnego brzmienia przepisu obejmował uprawnienia względem „organów administracji gminy”, co zostało zmodyfikowane w trakcie dalszych prac legislacyjnych.

⁷ W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że: „Projekt wzmacnia pozycję interpelacji i zapytań radnych poprzez ich ustawowe umocowanie” (Uzasadnienie projektu ustawy z 10 listopada 2017 r., s. 3).

W uzasadnieniu projektu ustawy, w odniesieniu do projektowanego art. 24 ust. 2 USG, wskazano, że: „Wnioskodawcy proponują nadać radnym uprawnienia kontrolne w zakresie przedmiotowym podobnym posłom oraz senatorom, jednak ograniczone kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, do której radny został wybrany”⁸. Odnosząc się do szerszego zagadnienia zmian w ustawach samorządowych, projektodawcy przekonywali, że:

[przedstawione zmiany] realnie przyczynią się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzącej z aktu wyboru oraz zagwarantują obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynią się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują⁹.

Wątpliwości formułowane względem projektowanej regulacji w zakresie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego

Opinie Biura Analiz Sejmowych¹⁰ skupiały się na zmianach dotyczących przepisów Kodeksu wyborczego. Z uwagi na to, że projekt ustawy obejmował bardzo szeroki (i głęboki) zakres regulacji, a także zważywszy na tempo prac, można odnieść wrażenie, że zmiany w ustawach samorządowych nie spotkały się z odpowiednią refleksją i uwagą tak parlamentarzystów, jak i innych uczestników życia publicznego. Niemniej jednak istotnego materiału badawczego dostarczają

⁸ Uzasadnienie projektu ustawy z 10 listopada 2017 r., s. 3.

⁹ *Ibidem*, s. 1.

¹⁰ Opinia z 29 listopada 2017 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.); opinia prawna z 29 listopada 2017 r. – Ocena zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001); ekspertyza prawna z 30 listopada 2017 r. w przedmiocie: zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001); ekspertyza z 1 grudnia 2017 r. na temat zgodności projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części zmieniającej przepisy kodeksu wyborczego – z europejskimi standardami wyborczymi; opinia z 7 grudnia 2017 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy; opinia z 8 grudnia 2017 r. na temat skutków wejścia w życie projektowanych zmian w Poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk Sejmowy nr 2001) w części dotyczącej ustawy Kodeks wyborczy; opinia prawna z 13 grudnia 2017 r. o poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) w zakresie zapewnienia czynnego prawa wyborczego dla osób z różnym stopniem niepełnosprawności, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001> (dostęp 30.03.2025).

stanowiska przedstawione przez podmioty, do których skierowano projekt ustawy w trybie ówczesnego brzmienia art. 34 ust. 3 zdanie drugie Regulaminu Sejmu¹¹, w tym opinie przedstawione przez Związek Powiatów Polskich¹².

W przywołanych opiniach zauważono m.in., że *de lege lata*:

radny nie ma indywidualnych uprawnień kontrolnych, mają je sejmik i jego komisja rewizyjna oraz w mniejszym stopniu inne komisje. Członkowie komisji rewizyjnych powinni mieć dostęp tylko do tych danych, które wynikają z zakresu kontroli i nie wykraczają poza jej ramy. W przypadku nadania indywidualnych uprawnień kontrolnych radnemu, istnieje ryzyko naruszeń m.in. przepisów ochrony danych osobowych. Stwarza też możliwość nadmiernej, niezapowiedzianej kontroli pracowników samorządowych przez radnych¹³.

Wyrażono też zastrzeżenie dotyczące regulacji, które przyznają „zbyt dalekie uprawnienia radnym”, przy czym przypominano, że „zgodnie z art. 30 ustawy o samorządzie województwa to sejmik kontroluje działalność zarządu oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych i w tym celu powołuje komisję rewizyjną”¹⁴.

Inna z jednostek samorządu terytorialnego sformułowała zasadnicze uwagi wobec objęcia uprawnieniami radnych spółek z udziałem samorządu i spółek z udziałem samorządowych osób prawnych. Wskazano, że:

W sytuacji, w której z jednej strony zapadają wyroki sądów administracyjnych [wskazano na wyrok WSA w Olsztynie, wydany w sprawie o sygn. II SA/OI 433/15 – *przyp. BW*] potwierdzając tezę, że nawet komisja rewizyjna jst. nie jest uprawniona do przeprowadzania kontroli samorządowych spółek kapitałowych, nadawanie *de facto* tożsamyh uprawnień poszczególnym radnym wydaje się zbyt dużą ingerencją w funkcjonowanie spółek, uregulowane przez Kodeks spółek handlowych.

Zauważono też, że:

Rozszerzenie uprawnień radnego do kontroli spółek z udziałem samorządu województwa może prowadzić również do naruszenia innych przepisów, które nie zostały wzięte pod uwagę, a w szczególności dotyczących ograniczenia liczby i czasu kontroli, co zawarto w art. 82 i 83 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

¹¹ „W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”.

¹² W opinii przekazano opinie województw: mazowieckiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego i lubuskiego.

¹³ Uwagi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, s. 4–5, dołączone do pisma Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z 27 listopada 2017 r. (ZW/0714/412/17), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/137322B4C7517481C12581E7004AA4A6/%24File/2001-002.pdf> (dostęp 30.03.2025).

¹⁴ Uwagi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego, s. 3, dołączone do pisma Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z 27 listopada 2017 r. (ZW/0714/412/17).

Co istotne, podkreślono również, że:

brak jest gwarancji odpowiednich kompetencji radnego w dziedzinie kontroli (inne kryteria wyboru radnego), co może powodować przewlekłość procesu kontrolnego (konieczność zdobycia wiedzy przez kontrolującego kosztem czasu kontrolowanego). Zakres sprawowanej kontroli przez radnego jest zbyt otwarty i nieokreślony. Kontrola spowoduje zwiększoną pracochłonność związaną z koniecznością przygotowania materiałów do kontroli, udzielania wyjaśnień. Zastrzeżenie w projektowanym zapisie, bez sankcji, nie gwarantuje zachowania przez radnego tajemnicy (danych osobowych, danych wrażliwych, tajemnicy handlowej – np. udział w przetargach, know-how spółki)¹⁵.

W innej opinii¹⁶ oceniono, że projektowany art. 24 ust. 2 USG:

przyznaje radnym zdecydowanie zbyt daleko idące uprawnienia, które mogą być nadużywane. Radni posiadają inne narzędzia, które umożliwiają im uzyskiwanie informacji i materiałów – m.in. mają możliwość składania interpelacji i zapytań. Twórcy projektu nie sprecyzowali, czy radni mają mieć dostęp do wszelkich informacji i materiałów (nie wskazano, czego takie informacje i materiały mają dotyczyć). (...) Przedmiotowe zapisy, bez wyraźnego wskazania, na jakich zasadach i w jaki sposób radni mieliby realizować swoje uprawnienia, są nieprawidłowe, a korzystanie z takich uprawnień może sparaliżować pracę organów gminy, gminnych spółek, gminnych osób prawnych i pozostałych podmiotów wskazanych w przedmiotowym zapisie. Brak jest też podstaw do tego, by radnych wyposażać w uprawnienia wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się określone materiały czy informacje. (...) nie jest wystarczające wskazanie, że uprawnienia radnych mają być ograniczane przez dobra osobiste innych osób oraz przepisy o tajemnicy prawnie chronionej. Z przepisu nie wynika jasno, w jakich sytuacjach podmiot zobowiązany do udostępniania materiałów i informacji radnym mógłby nie zrealizować takiego obowiązku, a także w jakiej formie odmowa jego realizacji miałaby zostać wyrażona¹⁷.

Kolejna z jednostek samorządu terytorialnego oceniła, że nowe uprawnienia radnego, których wprowadzenie przewidywano w art. 24 ust. 2 USG:

wydają się być zbyt rozległe. Pojedynczy radny nie jest organem gminy i nieproporcjonalne jest rozwiązanie, w którym może on bez żadnych warunków wstępnych przeprowadzać (jak się wydaje) niezapowiedziane kontrole „organów administracji”, czyli rady jako całość oraz wójta,

¹⁵ Zauważono przy tym brak „wskazania kto poniesie koszty w przypadku niekompetentnego zachowania radnego. Jakie mechanizmy zagwarantują, że radni nie będą wykorzystywać swoich uprawnień do własnych interesów” (Uwagi województwa świętokrzyskiego do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych dotyczące zmian w ustawie o samorządzie województwa, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/21DFB7FF1B1F2C91C12581E80047F414/%24File/2001-003.pdf> (dostęp 30.03.2025)).

¹⁶ W omawianej opinii zauważono także, że nieprecyzyjne jest określenie „wgląd w działalność organów administracji gminy” – twórcom projektu zapewne chodziło o działalność organów gminy.

¹⁷ Opinia Urzędu Miasta Poznania, dołączona do pisma Unii Metropolii Polskich z 30 listopada 2017 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7502189EF6C85595C12581EC0037FB70/%24File/2001-004.pdf> (dostęp 30.03.2025).

a także ingerować w prace urzędu gminy. Tak szerokie uprawnienia stwarzają możliwość zdeorganizowania lub sparaliżowania prac organów gminy. (...) zgodnie z art. 18a ust. 1 usg, to rada gminy za pomocą komisji rewizyjnej, a nie pojedynczy radny, kontroluje działalność wójta. Wątpliwości budzi również zapis o prawie wstępu przez radnego do pomieszczeń, w których znajdują się informacje i materiały oraz wgląd w działalność organów gminy (...). Należy rozważyć sytuację, w której wykorzystanie tego prawa będzie powodowało zakłócenie normalnej pracy podmiotu. Proponuje się dodanie zapisów, „w sposób niezakłócający normalnej pracy podmioty”¹⁸.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wyraził wątpliwość względem projektowanych przepisów. Jak wskazano, regulacja dotycząca indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych:

nie precyzuje, jakie konkretnie informacje będą pozyskiwane przez radnych, w jakim zakresie, czy będą zawierały dane osobowe, a jeśli tak, to jakie. Nie jest wskazany przede wszystkim cel takiego pozyskiwania. Tak skonstruowane przepisy mogą prowadzić do pozyskiwania przez radnych informacji zawierających dane osobowe innych osób, niepotrzebnych lub nieadekwatnych do celu ich przetwarzania. Przyjęcie takich rozwiązań prowadzi do naruszenia zasad legalności (...) oraz adekwatności i proporcjonalności przetwarzania danych (...) nie jest wystarczające sformułowanie, że działania kontrolne radnych nie mogą naruszać dóbr osobistych innych osób.

W dalszej kolejności wskazano, że:

Jeżeli zaproponowane przez Projektodawcę rozwiązanie ma stanowić pewną formę kontroli, która będzie sprawowana przez radnych, w ustawie należy doprecyzować w sposób szczegółowy w jakim trybie będzie się ta kontrola odbywała. Niezbędnym jest ustalenie: kto, w jakich okolicznościach, na jakich zasadach, w jakim celu będzie miał dostęp do uzyskiwania „informacji i materiałów”, i co mieści się pod tymi pojęciami¹⁹.

Prace w Sejmie nad projektem ustawy

Projekt ustawy z 10 listopada 2017 r. był rozpatrywany przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Projektowany przepis art. 24 ust. 2 USG dyskutowano podczas posiedzenia Komisji 30 listopada 2017 r. Zaproponowano wówczas skreślenie tej regulacji, gdyż:

przewiduje daleko idące i (...) nieuzasadnione kompetencje dla radnych – wstępu do pomieszczeń, wglądu w działalność organów administracji gminy, także spółek gminy, spółek z udziałem gminy itd. (...) w skrajnych przypadkach może to całkowicie zdeorganizować prace organów gminy i ich

¹⁸ Opinia Urzędu Miasta Wrocławia, s. 3, dołączona do pisma Unii Metropolii Polskich z 30 listopada 2017 r.

¹⁹ Pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z 5 grudnia 2017 r. (DOLIS-023-519/17/AG/88241), s. 5.

jednostek. Jeżeli będzie jakiś złośliwy radny, a możemy zakładać, że może się tak wydarzyć, może dezorganizować pracę. Nie widzę uzasadnienia dla takich regulacji²⁰.

Przyjęto poprawkę dotyczącą zwrotu „wglądu w działalność organów administracji gminy”. Jak wskazano, zdaniem Biura Legislacyjnego było to pojęcie nieprecyzyjne, w związku z czym zaproponowano odniesienie uprawnienia nie do „organów administracji gminy”, ale do „urzędu gminy”²¹. W innej wypowiedzi, popierającej wprowadzone rozwiązania, zwrócono uwagę na brak sankcji za nieudzielenie informacji²². Co ciekawe, wskazano także – odnosząc się do znaczenia dostępności informacji w interesie obywateli oraz trudności w uzyskiwaniu informacji od organów wykonawczych – że to „skazuje radnych na wielomiesięczne postępowania w trybie administracyjnym albo dostępu do informacji publicznej”²³.

Przedstawiciel Związku Miast Polskich wskazał zaś, postulując usunięcie projektowanego art. 24 ust. 2 USG, że:

w ramach wykonywania mandatu radny ma prawo [do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność – przyp. BW], jeżeli nie narusza to dóbr osobistych itd. Nie chodzi tylko o dobra osobiste. Moim zdaniem może to również oznaczać naruszenie dóbr podmiotów. Może dojść do konfliktu interesów między radnym a np. podmiotem gospodarczym.

Ponadto zastanawiał się, „dlaczego radny ma zaglądać do dokumentacji spółki, w której gmina ma 1% udziałów, co teoretycznie rzecz biorąc jest (...) możliwe”²⁴. Jego zdaniem miało to wynikać z proponowanego przepisu.

Odnosząc się do zakresu ograniczeń, podkreślono, że projektowany przepis przewiduje udostępnienie informacji i materiałów „z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej”, przez co „zarówno tajemnica danych osobowych, jak i tajemnica handlowa, a nawet tajemnica powieści, o ile by wystąpiła, będą chronione tym przepisem”²⁵. Z drugiej strony podniesiono wątpliwość

²⁰ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, posiedzenie nr 3 z 30 listopada 2017 r., Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-3>, s. 78 (dostęp 30.03.2025).

²¹ *Ibidem*, s. 79–82. Wyrażano w dalszym ciągu wątpliwość, czy „działalność urzędu gminy jest pojęciem precyzyjnym? Czy przez to rozumiemy aparat pomocniczy organu? Prawda jest taka, że organ, w którym zasiadają radni, ma funkcję kontrolną nad organem. Chcę, żeby te kwestie bardzo precyzyjnie zostały wyjaśnione. Czy teraz radni będą wkraczali w analizę i kontrolowanie aparatu pomocniczego do wykonywania przez organ określonych czynności? Jak to rozumieć? Są różne definicje urzędu – nawet w prawie administracyjnym” (*Ibidem*, s. 80).

²² *Ibidem*, s. 79.

²³ *Ibidem*, s. 80.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*. Stanowisko odnosiło się do wcześniej wyrażonej wątpliwości, że w świetle projektowanych przepisów „(czysto teoretycznie) radny może mieć wgląd do toczącego się postępowania przetargowego i może sobie zażyczyć dokumentów”.

co do tego, że dostęp do informacji jest „warunkowy”, gdyż stanowi o tym, że uprawnienie przysługuje „jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób”. Zauważono, że: „Zawsze ktoś może powiedzieć, że uzyskiwanie informacji, materiałów lub wgląd naruszają jego wizerunek, cześć, dobre imię, zdrowie, twórczość artystyczną, racjonalizatorską itd.”²⁶.

Podczas prac poruszono także kwestię ryzyka obstrukcji działania podmiotu zobowiązanego, zauważając, że:

traktując literalnie przepisy, na ich podstawie możliwa jest sytuacja, w której rotacyjnie radni lub jeden radny cały czas rezydują w gabinecie wójta – przy każdej rozmowie. Na podstawie tych przepisów możliwa jest taka obstrukcja. (...) z naszej strony nie ma obaw co do transparentności. Chcemy tę transparentność poprawić, ale w taki sposób, aby przepisy były sformułowane precyzyjne i jasno, żeby nie służyły obstrukcji²⁷.

W innej wypowiedzi sprzeciwiano się „rozwiązaniom, które mogą spowodować chaos i mogą powodować dezorganizację pracy instytucji, spółek itd. (...) w mniejszych gminach i miasteczkach radni będą z tzw. buta wchodzić do pomieszczeń i żądać papierów”²⁸.

Warto odnotować, że podczas prac w podkomisji legislator wskazał, że „w literaturze przedmiotu, na gruncie art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, podnoszone są głównie wątpliwości o charakterze praktycznym”²⁹. Inną propozycją legislacyjną było przeniesienie ust. 2 z art. 24 i nadanie mu numeracji art. 25c, co argumentowano tym, że ust. 2 dotyczy nieco innych kwestii niż pozostałe ustępy w art. 24. Ta propozycja jednak nie spotkała się z aprobatą przedstawiciela wnioskodawców, który przyjął, że „obecne położenie będzie właściwsze – także z punktu widzenia odbiorcy ustawy. Katalog kompetencji radnych będzie łatwiejszy do przeczytania”³⁰.

Praca w Senacie nad ustawą

Podczas prac senackich zagadnienie indywidualnych uprawnień kontrolnych radnych nie było szczegółowo rozpatrywane, co – jak można założyć – wiąże się z tym, że zainteresowanie zarówno parlamentarzystów, jak i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego wzbudziły inne kwestie. Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że rozpatrywana ustawa „daje radnym możliwości kontrolne na wzór naszych parlamentarnych możliwości, oczywiście one mają się odnosić do spółek miejskich, a nie do spółek Skarbu Państwa”³¹.

²⁶ *Ibidem*, s. 81.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, s. 82.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, s. 83.

³¹ Zapis stenograficzny wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (193), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (129), Komisji Ustawodawczej (207) w dniu 18 grudnia 2017 r.,

W opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu³² podkreślono szeroki zakres ustawy³³, ale w uwagach szczegółowych nie odniesiono się do wprowadzonych zmian w ustawie o samorządzie gminnym, w tym w zakresie indywidualnych uprawnień kontrolnych radnych. Niemniej jednak, z uwagi na szybkie tempo prac, istotne uwagi względem projektu, jak również jego procedowania, zostały zgłoszone dopiero podczas prac w Senacie, co przypadło na koniec 2017 r. Opinię na temat projektu ustawy przedstawiły m.in. organy reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, wzywające do „zaprzestania prac nad wprowadzeniem zmian do ustaw samorządowych i Kodeksu wyborczego w obecnym trybie”, uznając za niezbędne „przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych, które pozwolą osiągnąć konsensus dotyczący przepisów decydujących o przyszłości funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce”³⁴.

Podobną opinię wyraził sektor pozarządowy, wskazując, że analizowany projekt „został skierowany do Sejmu w dniu 10 listopada i po miesiącu został przyjęty przez Sejm. Tym samym, jest to kolejny przypadek, kiedy kwestie ustrojowe regulowane są za pośrednictwem projektów niepoddanych jakimkolwiek konsultacjom społecznym”³⁵. Na problematykę złożenia poselskiego projektu i brak szerszej dyskusji publicznej zwrócono także uwagę w stanowisku jednostek samorządu terytorialnego³⁶. Rzecznik Praw Obywatelskich w złożonej opinii negatywnie ocenił tryb procedowania nad projektem ustawy w Sejmie, gdyż:

https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjepisiedzenia/7510/stenogram/193pcppw_egz_6.pdf (dostęp 30.03.2025), Senat IX kadencji, s. 7.

³² Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 696), sporządzona 18 grudnia 2017 r., Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4397/plik/6960.pdf> (dostęp 30.03.2025).

³³ W opinii tej dostrzeżono, że projekt przewiduje zmiany w sześciu ustawach, które to zmiany obejmują m.in. budżet obywatelski, coroczną debatę o stanie samorządu połączoną z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu czy inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Wśród zmian w Kodeksie wyborczym wymieniono m.in. projektowane wprowadzenie dwóch rodzajów obwodowych komisji wyborczych, ograniczenie biernego prawa wyborczego w wyborach na wójta oraz rad powiatów i sejmików województw, likwidację głosowania korespondencyjnego, wprowadzenie obserwatora społecznego, zmianę składu PKW z sędziów wskazywanych przez prezesów SN, NSA i TK na osoby wskazywane przez kluby poselskie (7) i po jednym sędzi z NSA i TK, a także zmianę reguły powoływania szefa KBW (*ibidem*).

³⁴ Stanowisko Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 22 listopada 2017 r. dotyczące planowanych zmian w Kodeksie wyborczym, stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 1836/293/17 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 22 listopada 2017 r., https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/3807/4/696_zwm_2_2.pdf (dostęp 30.03.2025).

³⁵ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 18 grudnia 2017 r. (2522/2017/MPL), skierowana do Senatu RP, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/3807/4/696_hfpc.pdf (dostęp 30.03.2025).

³⁶ Stanowisko wójtów, burmistrzów, prezydentów, marszałka województwa i przewodniczącego sejmiku województwa kujawsko-pomorskiego zgromadzonych na V Forum Samorządowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawie proponowanych zmian w Kodeksie wyborczym oraz w ustawach: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/3807/4/696_mwkp.pdf (dostęp 30.03.2025).

Komisja Nadzwyczajna nie powołała w toku swoich prac ekspertów, nie zamówiono również żadnej ekspertyzy, która mogłaby pomóc w ocenie licznych proponowanych rozwiązań. Jest to tym bardziej istotne, że projekt został złożony przez grupę posłów, a więc w trybie, w którym nie przewidziano wcześniejszych konsultacji³⁷.

Uwagi podsumowujące

Celem wprowadzonej regulacji art. 24 ust. 2 USG (i odpowiedników odnoszących się do samorządu powiatowego oraz samorządu województwa) było przyznanie radnym uprawnień w podobnym zakresie, w jakim przysługują parlamentarzystom, przy czym „ograniczone kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, do której radny został wybrany”. Zmiany zmierzały także do wzmocnienia statusu samego organu stanowiącego. Ich kierunek wpisuje się w dyskusję postulującą zwiększenie roli organów stanowiących z uwagi na wcześniejsze dążenia do zwiększenia efektywności zarządzania kosztem rad³⁸.

Podczas prac parlamentarnych zgłaszano zasadnicze wątpliwości dotyczące zarówno trybu prac nad projektem ustawy (w tym szybkiego tempa procesu i braku konsultacji społecznych), jak i poszczególnych rozwiązań co do *meritum*. Wątpliwości budził m.in. szeroki zakres przyznanych uprawnień (także pod kątem ryzyka nie tylko utrudnienia funkcjonowania jednostki, lecz także m.in. naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych – co sygnalizował Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych), jak też objęcie zakresem podmiotowym regulacji spółek z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Wskazywano na niejasny zakres przedmiotowy obejmujący dostęp do informacji i materiałów. Podczas debaty wielokrotnie poruszono ryzyko nadużywania przez radnych przysługujących im uprawnień. Dostrzeżono brak przepisów proceduralnych, w tym określenia przesłanek i formy odmowy realizacji uprawnień radnego.

Warto zauważyć, że wątpliwości budziło pojęcie „organów administracji gminy”, zawarte w przedłożonym projekcie z 10 listopada 2017 r. Przepis był wzorowany *expressis verbis* na art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W toku prac komisyjnych przyjęto poprawkę zmieniającą zakres podmiotowy uprawnień radnych poprzez odniesienia do urzędu gminy (pozostawiając bez zmian regulacje dotyczące pozostałych podmiotów zobowiązanych).

Analiza przebiegu prac legislacyjnych wskazuje, że choć punktowo formułowano wątpliwości i krytykę, to zabrakło szerszej refleksji nad wpływem wprowadzanych regulacji na status radnego. Nie

³⁷ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 18 grudnia 2017 r. (VII.602.6.2014.JZ), https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywyplik/3807/4/696_rpo.pdf (dostęp 30.03.2025), s. 19.

³⁸ J. Reguński, *Warunki rozwoju samorządności terytorialnej*, [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023, s. 44. Zob. też: J. Stępień, *Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 lat doświadczeń)*, [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023, s. 61–62.

było zwłaszcza namysłu nad tym, czy – w świetle dotychczasowych, wieloletnich doświadczeń – art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora jest odpowiednim wzorcem regulacyjnym. Nie rozważano także, czy warunki wykonywania mandatu radnego zapewniają możliwość efektywnego korzystania z wprowadzonych indywidualnych uprawnień informacyjnych.

Procedowanie tak szerokiego projektu ustawy powinny poprzedzać prace rządowe, które pozwalałyby w ramach uzgodnień, opinii i konsultacji poruszyć różne aspekty ustawy, a także skonsultować projekt z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Wskazuje się jednak, że „Projekty składane przez Radę Ministrów podlegają żmudnej procedurze konsultacyjnej, którą nie są objęte projekty składane przez grupy posłów”³⁹, co prowadzi do zjawiska „ukrytych projektów rządowych”⁴⁰. Stanowisko to przestaje być aktualne z uwagi na nowelizację Regulaminu Sejmu z 26 lipca 2024 r.⁴¹, na mocy której wprowadzono m.in. obowiązek poddawania konsultacjom społecznym poselskich projektów ustaw, sporządzania opinii w sprawie oceny skutków regulacji czy też ograniczenia w zakresie stosowania tzw. trybów przyspieszonych. Szczególnego znaczenia nabierają wspomniane konsultacje społeczne projektów ustaw⁴², gdyż Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy zarządza udostępnienie projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. Termin na zgłaszanie uwag przez każdą zainteresowaną osobę wynosi 30 dni⁴³. Choć przewidziano możliwość odstąpienia od tych zasad w uzasadnionych wypadkach⁴⁴, to za sprawą konsultacji społecznych z jednej strony zasadniczo wydłużono czas trwania procesu legislacyjnego, z drugiej zaś zapewniono przestrzeń do wyrażania opinii przez różnych interesariuszy.

Analiza przebiegu prac legislacyjnych, uwieńczonych przyjęciem ustawy z 11 stycznia 2018 r., wskazuje na to, że z uwagi na tempo prac zabrakło przestrzeni na bardziej wnikliwe przeanalizowanie potencjalnych skutków projektowanej regulacji. Wiązało się to także z „szerokością” przedłożenia poselskiego, które sprawiło, że na pierwszy plan wysunęły się zagadnienia dotyczące zmian w prawie wyborczym⁴⁵. Spowodowało to, że niektóre z pozostałych zagadnień, choć także wprowadzające systemową zmianę (m.in. w zakresie funkcjonowania jednostek samorządu

³⁹ R. Kropiwnicki, *Pozycja ustrojowa posła w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Toruń 2024, s. 164.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2024 r., poz. 751).

⁴² Wprowadzone na mocy art. 34a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

⁴³ Art. 34a ust. 1 i 4 Regulaminu Sejmu.

⁴⁴ Art. 34a ust. 5 Regulaminu Sejmu.

⁴⁵ Zob. A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 11–18. Autorzy, wskazując na przebieg procesu legislacyjnego, podnoszą, że „uchwalona nowelizacja w zasadniczy i gruntowny sposób zmienia Kodeks wyborczy – nie sposób tego nie odnotować – w roku wyborczym, na kilka miesięcy przed wyborami samorządowymi – najtrudniejszymi wyborami nie tylko dla administracji wyborczej, ale także dla uczestników rywalizacji wyborczej” (*ibidem*, s. 12). Zob. też: M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.

terytorialnego), nie były tak szeroko analizowane. Egzemplifikacją są omawiane regulacje związane z wprowadzeniem indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych. Podczas prac legislacyjnych bowiem powinna być zapewniona przestrzeń nie tylko do wysłuchania stanowiska podmiotów, które stały się następnie podmiotami zobowiązanymi do realizowania uprawnień radnych, lecz także ekspertów oceniających adekwatność wzorowania uprawnień radnych na rozwiązaniach dotyczących parlamentarzystów.

Rozdział II

Regulacja indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych

Indywidualne uprawnienia informacyjne radnych a uprawnienia parlamentarzysty

Regulacja art. 24 ust. 2 USG była wzorowana na art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Jest to jeden z przepisów związanych z uprawnieniami informacyjnymi parlamentarzysty i istotny element mandatu przedstawicielskiego, gdyż uprawnienie „do żądania informacji jest jednym z podstawowych uprawnień parlamentu, umożliwiających efektywne wykonywanie kontroli nad egzekutywą”¹.

Tabela 2. Porównanie przepisów regulujących uprawnienia informacyjne parlamentarzystów i radnych gminy

Art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym	Art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora
	W wykonywaniu mandatu poseł lub senator ma prawo, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej
	Art. 19 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora Zasady i tryb udostępniania posłom i senatorom informacji niejawnych określają przepisy o ochronie informacji niejawnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów USG oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

¹ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat dostępu posłów do dokumentów wytworzonych przez pełnomocnika rządu do spraw opracowania programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015, s. 402.

Przywołany art. 19 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi o tym, że zasady i tryb udostępniania posłom i senatorom informacji niejawnych określają przepisy o ochronie informacji niejawnych². W tym względzie warto wskazać na odmiennność sytuacji prawnej posła i radnego, bowiem analogicznego przepisu nie wprowadzono do ustaw samorządowych na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r.

Co do zasady, stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych³, wymogiem dopuszczenia do pracy lub pełnienia służby na stanowiskach związanych z dostępem do informacji niejawnych jest uzyskanie poświadczenia bezpieczeństwa oraz odbycie szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych⁴. Ustawa przy tym wprowadza odstępstwa od tej zasady, w tym wyjątki jednostkowe i temporalne⁵, jak również – co kluczowe z perspektywy prowadzonych rozważań – przewiduje grupy osób zwolnionych z wymogu uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa. Stosownie do art. 34 ust. 10 ustawy o ochronie informacji niejawnych, postępowania sprawdzającego nie przeprowadza się, z zastrzeżeniem ust. 11–13, wobec m.in. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz osoby wybranej na ten urząd, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, członka Rady Ministrów, lecz także m.in. wobec posła i senatora (art. 34 ust. 10 pkt 14 ww. ustawy). Wspomniana grupa stanowisk jest przy tym niejednorodna, bowiem w dalszych regulacjach określono, że w stosunku do osób zajmujących lub kandydujących na dane stanowiska albo pełniących wymienione funkcje, przeprowadza się poszerzone postępowanie sprawdzające w przypadku dostępu do informacji niejawnych organizacji międzynarodowych lub o dostęp, który ma wynikać z umowy międzynarodowej zawartej przez RP (art. 34 ust. 11 ww. ustawy) albo w przypadku dostępu do informacji opatrzonej najwyższą klauzulą, tj. klauzulą „ściśle tajne” (art. 34 ust. 12 ww. ustawy). W grupach stanowisk i funkcji, objętych zakresem zastosowania art. 34 ust. 11 i 12 ustawy o ochronie informacji niejawnych, mieści się poseł lub senator. W konsekwencji poseł lub senator jedynie z powodu sprawowania mandatu, bez potrzeby przeprowadzenia postępowania sprawdzającego, ma dostęp do informacji niejawnych (z zastrzeżeniem informacji o klauzuli „ściśle tajne” oraz klauzul związanych z informacjami przekazanymi Polsce przez organizacje międzynarodowe, np. NATO czy UE, albo przez inne państwa).

Analogicznych regulacji nie przewidziano w stosunku do radnych. Niemniej jednak art. 24 ust. 2 USG, regulujący indywidualne uprawnienia informacyjne radnego, pod kątem regulacyjnym został oparty niemal literalnie na uprawnieniach parlamentarzystów, przewidzianych w art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Takie podejście regulacyjne może być zastanawiające, zwłaszcza że realizacja uprawnień parlamentarzystów „wzbudzała zawsze sporo

² Zob. szerzej: P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, wyd. 2, Warszawa 2024, s. 341.

³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 632 ze zm.).

⁴ Przewiduje się przy tym inne, bardziej liberalne warunki dostępu do informacji o najniższej klauzuli niejawności, tj. klauzuli „zastrzeżone” – zob. art. 21 ust. 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

⁵ Zob. zwłaszcza art. 34 ust. 5 i 6 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

kontrowersji, które nasiliły się po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., którą wprowadzono nie tylko zasadę podziału władz, ale także przepisy wzmacniające ochronę dóbr osobistych przysługujących człowiekowi⁶. Kwestionuje się rozwiązania z art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, „mające swoją genezę i logikę w minionym ustroju – jako niezgodne z Konstytucją w odniesieniu do zasady podziału władzy, zakresu funkcji kontrolnej Sejmu oraz konstytucyjnych kontrolnych uprawnień posłów (w art. 115 Konstytucji wymienia się tylko interpelacje i zapytania)”⁷. Podkreśla się, że sformułowania użyte w art. 19 ustawy (w tym m.in. „zakłady i przedsiębiorstwa samorządowe”) „nie są do końca przystosowane do obecnych realiów”⁸. Na przestrzeni lat „Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji od podmiotów pozasejmowych było przedmiotem bardzo wielu ekspertyz i opinii prawnych”⁹, głównie z uwagi na ich „enigmatyczną” i bardzo ogólną treść przepisów¹⁰.

Warto więc podkreślić, że w piśmiennictwie – w ślad za wieloma zdiagnozowanymi niedoskonałościami regulacji art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – wyrażane były postulaty zmian. Jak wskazano, „ustawodawca powinien rozważyć celowość zasadniczej rewizji ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, której celem byłoby:

- dostosowanie jej do postanowień ustawy zasadniczej (odczytywanych w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego),
- nadanie jej przepisom postaci systemowo spójnej z innymi ustawami dookreślającymi warunki wykonywania mandatu parlamentarnego,
- ujednoznacznienie przedmiotu, warunków wykonywania i granic poszczególnych uprawnień i obowiązków poselskich oraz określenie instrumentów pozwalających na ich efektywne egzekwowanie”¹¹.

⁶ J. Mordwiłko, *Opinia prawna w zakresie odpowiedzi na pytania: Czy – zgodnie z obowiązującym prawem – poseł na Sejm RP, wykonując funkcje kontrolne, ma prawo do uzyskiwania informacji, materiałów lub wglądu w działalność organów spółek z udziałem Skarbu Państwa, np. wglądu w kontrakty menadżerskie członków zarządu spółki PL 2012*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 396. Co ciekawe, wskazano także, że „Autorzy opinii formułowanych w sejmowym biurze eksperckim nie raz przełamywali opory piastunów organów i instytucji wymienionych w art. 19 ust. 1 ustawy przed nieujawnieniem żądanych przez posłów informacji. Zachodzą jednak przypadki, kiedy prawo takie nie może być jednoznacznie wywiedzione z art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. W takich sytuacjach posłowie muszą zachowywać pewną powściągliwość w domaganiu się szczegółowych i wrażliwych informacji, zwłaszcza bezpośredniego wglądu w materiał” (*ibidem*).

⁷ A. Szmyt, *Opinia prawna w sprawie kompetencji Marszałka Sejmu, dotyczących realizacji uprawnień poselskich z art. 19 u.w.m.p.s.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 475.

⁸ J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca uzyskania przez posła informacji od spółki komunalnej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 498.

⁹ J. Mordwiłko, *Opinia prawna dotycząca prawa posła do otrzymywania informacji o konkretnych postępowaniach karnych toczących się w prokuraturze*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 400.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ J.M. Karolczak, *W sprawie odmówienia posłowi dostępu do dokumentów i środków umożliwiających egzekwowanie przepisów art. 19 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 447.

Regulacja na poziomie gminy, powiatu i województwa

Przepis art. 24 ust. 2 USG, wprowadzony na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r., przyznał radnemu nowy instrument prawny, umożliwiający uzyskanie informacji i materiałów w związku z wykonywaniem mandatu. Dostrzega się przy tym, że „wzmacniając prawa radnego do informacji, ustawodawca chciał pośrednio wzmocnić także pozycję całej rady gminy, jako organu stanowiącego i kontrolnego, względem organu wykonawczego”¹². Celem regulacji wprowadzonych na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. w kontekście nowelizacji art. 24 było:

po pierwsze, przyznanie konkretnych uprawnień radnym jako członkom organu kolegialnego, po drugie – wzmocnienie pozycji ustrojowej całej rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego względem organu wykonawczego, po trzecie – także wzmocnienie udziału społeczeństwa w procesie funkcjonowania i kontroli organów samorządowych¹³.

Warto zauważyć, że wprowadzony art. 24 ust. 2 USG może „stanowić konsekwencję” obowiązku utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami, określonego w art. 23 ust. 1 zdanie drugie UDIP¹⁴. Wiąże się to też z wykonywaniem mandatu, gdyż:

każdy radny, aby mógł skutecznie wykonywać swój mandat, musi mieć dostęp do informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem gminy. Prawo dostępu do informacji przez radnego wynika zatem z istoty wykonywania swego mandatu. Można powiedzieć, że bez dostępu do określonych informacji radny nie mógłby rzetelnie wykonywać swoich obowiązków¹⁵.

Wprowadzone możliwości nie stanowią jedyne go sposobu uzyskiwania informacji przez radnego, „lecz istnieją obok dotychczasowych, np. tych wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej lub uzyskiwanych dzięki działaniu komisji rewizyjnej”¹⁶.

Prezentowane jest dość jednoznacznie stanowisko, że uprawnienia radnego odnoszą się do tej jednostki samorządu terytorialnego, do której został wybrany¹⁷ (sprawuje mandat)¹⁸, co w konsekwencji będzie odnosiło się także do jednostek organizacyjnych i osób prawnych związanych z tą jednostką samorządu terytorialnego. Argumentem za tym rozumieniem z pewnością będzie intencja projektodawcy, gdyż – jak wskazano we wcześniejszej części niniejszego opracowania – zaproponowano radnym przyznanie uprawnień podobnych do tych, które przysługują

¹² C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, wyd. 3, s. 404.

¹³ I. Oleksy-Piesik, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drebnkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023, s. 250.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, s. 404.

¹⁶ S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 529.

¹⁷ C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, s. 404.

¹⁸ J. Piecha, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 320.

parlamentarzystom na mocy art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, „jednak ograniczone kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, do której radny został wybrany”¹⁹. Niemniej jednak warto wskazać, że za takim rozumieniem nie przemawia efekt wykładni językowej, bowiem przepisy nie wiążą kręgu podmiotów zobowiązanych z jednostką samorządu terytorialnego, w której radny wykonuje swój mandat. Co więcej, jak wskazuje A. Wierzbica, krąg podmiotów zobowiązanych w odniesieniu do uprawnień radnych powiatowych i wojewódzkich *prima facie* ma szerszy charakter²⁰, gdyż został powiązany z zakładami i przedsiębiorstwami „samorządowymi” (nie zaś odpowiednio: powiatowymi i wojewódzkimi samorządowymi). Nie jest to jednak, jak się wydaje, rezultat świadomego działania ustawodawcy²¹.

Z powyższym zastrzeżeniem, odnoszącym się do objęcia zakresem podmiotowym „zakładów i przedsiębiorstw samorządowych” w art. 21 ust. 2a USP oraz art. 23 ust. 3b USW, regulacja indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego jest analogiczna we wszystkich rodzajach jednostek samorządu terytorialnego, co zostało przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 3. Treść przepisów dotyczących indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych

Gmina	Powiat	Województwo
art. 24 ust. 2 USG	art. 21 ust. 2a USP	art. 23 ust. 3b USW
W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej	W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność starostwa powiatowego, a także spółek z udziałem powiatu, spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowych osób prawnych, powiatowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej	W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu marszałkowskiego, a także spółek z udziałem samorządu województwa, spółek handlowych z udziałem wojewódzkich osób prawnych, wojewódzkich osób prawnych, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa.

¹⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z 10 listopada 2017 r., s. 3.

²⁰ A. Wierzbica, *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023, s. 149.

²¹ *Ibidem*, s. 149–150.

Warto też zauważyć, że w odniesieniu do powiatów i województwa w inny sposób sformułowano przepis w tej części, która określa zakres podmiotowy (tj. zakres podmiotów podległych uprawnieniom informacyjnym). O ile w art. 24 ust. 2 *in fine* USG przewidziano, że prawo to obejmuje uprawnienia wobec m.in. „zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych”, o tyle w art. 21 ust. 2a USP oraz art. 23 ust. 3b USW przewidziano *in fine*, że uprawnienia dotyczą także „powiatowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych” (w przypadku województwa: „wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych”). Sugerowałoby to, że o ile w przypadku gminy zakłady i przedsiębiorstwa wchodzą w szersze pojęcie „gminnych jednostek organizacyjnych”, o tyle w przypadku powiatu i województwa powiatowe (wojewódzkie samorządowe) jednostki organizacyjne oraz zakłady i przedsiębiorstwa samorządowe obejmują rozłączne grupy desygnatów.

W kontekście prowadzonych rozwiązań wskazane wątpliwości i niedoskonałości nie mają zasadniczego wpływu na określenie zakresu podmiotowego omawianych uprawnień informacyjnych. Podobnie trudno przypisać istotne znaczenie normatywne temu, że w art. 21 ust. 2a USP *in fine* posłużono się liczbą pojedynczą („powiatowej jednostki organizacyjnej”) w przeciwieństwie do regulacji, w których w przypadku gmin i województw posłużono się liczbą mnogą („gminnych jednostek organizacyjnych” i „wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych”).

Odnosząc się do samej treści wskazanych przepisów, dostrzega się na poziomie literalnym, że „Z uwagi na daleko idącą ogólność art. 24 ust. 2 SamGminU, nie sposób formułować tu jakichś generalnych wskazówek, a z drugiej strony, nie da się wyliczyć wszystkich możliwych zachowań radnego przy realizacji ustanowionych w komentowanym przepisie uprawnień”²². Z tychże względów dla ustalenia zakresu indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego celowe jest odniesienie się do piśmiennictwa związanego z interpretowaniem regulacji dotyczących uprawnień parlamentarzystów, w tym zwłaszcza do opracowań przygotowanych przez służby prawne Kancelarii Sejmu lub też jej zlecenie.

Wymóg związku z wykonywaniem mandatu

Prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń oraz wglądu w działalność określonych podmiotów przysługuje, zgodnie z art. 24 ust. 2 *ab initio* USG, „w wykonywaniu mandatu radnego”. Ssensu tej regulacji, wzorowanej zresztą na art. 19 ust. 1 *ab initio* ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, można poszukiwać w ograniczeniu szerokich uprawnień do tych spraw, które są powiązane ze sprawowanym mandatem, co zaś powinno zapobiegać nadużywaniu tego uprawnienia przez radnego. Realizacja uprawnień informacyjnych nie powinna

²² J. Piecha, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz...*, s. 320.

zatem następować m.in. z pobudek partykularnych, w tym kierowanych m.in. własnym interesem radnego (np. gospodarczym)²³.

Zarówno dla wykładni art. 24 ust. 2 USG, jak i do ustalenia konsekwencji praktycznych kluczowe jest określenie, jak powinien być ustalany związek z wykonywaniem mandatu, a nadto – kto (i czy) jest uprawniony do oceny tej przesłanki. Istotnych doświadczeń dostarcza piśmiennictwo, powstałe w związku z interpretowaniem analogicznej regulacji art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Warto do tych doświadczeń sięgnąć, zwłaszcza w związku z pojawiającym się w doktrynie poglądem, że w przypadku potencjalnych wątpliwości odnośnie do związku żądania informacyjnego z wykonywaniem mandatu radny powinien „wskazać, z realizacją którego zadania wiązać należy jego wystąpienie o uzyskanie określonych danych. Tym samym nie ma możliwości sięgania do tych narzędzi dla realizacji interesów prywatnych czy politycznych. W takich przypadkach pozostaje mu możliwość wystąpienia o udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”²⁴.

Początkowo przedstawiono formalistyczne ujęcie. Wskazywano, że z omawianego sformułowania „w wykonywaniu mandatu” należy wywodzić, że poseł sięga „po te uprawnienia wtedy i o tyle tylko, o ile są mu one niezbędne do wykonywania jego obowiązków parlamentarnych, i w tym tylko zakresie”²⁵. Ma to stwarzać dla parlamentarzysty „pewne samoograniczenia, jakie on sam na siebie nakłada, ale bynajmniej nie wynika z tego, aby organ (adresat) mógł poddawać intencje poselskie kontroli, tzn. badać, czy żądanie informacji mieści się naprawdę w ramach mandatu parlamentarnego czy też nie – to już jest sprawa sumienia i wewnętrznego przekonania samego posła”²⁶. Wskazano bowiem, że, w świetle przywołanego art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora:

[parlamentarzystą] jest związany granicami wykonywania mandatu. Należy uznać, że poseł sam określa i wskazuje, jakie materiały i informacje są mu niezbędne do wykonywania mandatu, a podmioty, do których zwrócił się poseł, powinny udostępniać posłowi informacje i materiały, jakich zażąda »w wykonywaniu mandatu poselskiego«. (...) Z kolei organ (adresat) nie jest uprawniony do badania, czy żądanie informacji naprawdę mieści się w ramach mandatu parlamentarnego, czy też nie²⁷.

²³ Zob. I. Oleksy-Piesik, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, s. 253.

²⁴ *Ibidem*. Tak też: S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, s. 530.

²⁵ J. Mordwiłko, *Interpretacja art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w związku z niezyskaniem przez posła informacji od Komendanta Policji Miasta Stołecznego Warszawy*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.)*, red. J. Mordwiłko i in., Warszawa 2007, s. 364.

²⁶ J. Mordwiłko, *Interpretacja art. 19 ust. 1...*, s. 364. Podobnie: E. Wojnarska-Krajewska, *Opinia prawna dotycząca prawa dostępu do informacji i materiałów od organów administracji samorządowej, w trybie określonym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora i w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 525.

²⁷ J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca możliwości kontrolowania przez posła okręgowych izb lekarskich w trybie określonym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 482–483.

Posel zaś „nie ma obowiązku wykazywania, że uzyskane informacje będą mu niezbędne do wykonywania mandatu. Żaden przepis nie nakazuje posłom uprawdopodobniania potrzeby posiadania żądanych informacji, a co dopiero wykazywania ich niezbędności”²⁸. Podmiot zobowiązany „nie jest uprawniony do dokonywania oceny, czy uzyskanie informacji jest, czy nie jest związane z wykonywaniem mandatu”²⁹. Innymi słowy, elementem wystarczającym jest „przekonanie parlamentarzysty o istnieniu tego związku”, bowiem:

po stronie parlamentarzysty może istnieć jedynie przypuszczenie, że aktywność taka będzie się wiązać z możliwością prawidłowego wykonania mandatu, jednak po dokonaniu oceny podjętych działań informacje, materiały czy wgląd nie potwierdzą swej użyteczności. Jednak wszystko to pozostaje w sferze samodzielnej oceny parlamentarzysty (...) ³⁰.

Wskazuje się, że gdyby przyjąć, że podmiot zobowiązany samodzielnie może oceniać związek określonego działania parlamentarzysty z wykonywanym mandatem, „to w istotny sposób ograniczyłoby to realność ustawowych uprawnień przyznanych parlamentarzystom”³¹.

W nowszych opiniach akcentuje się, że:

status wiążący się z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego nie może służyć realizacji celów prywatnych. Szczególne uprawnienie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s., nie może być wykorzystywane m.in. dla pozyskania informacji związanych z prowadzoną przez posła działalnością gospodarczą, w ramach spraw administracyjnych, cywilnoprawnych czy sporów z zakresu prawa pracy. Przywilej ten nie może także służyć pozyskiwaniu informacji służących aktywności w sferze prywatnoprawnej parlamentarzysty³².

Za aktualne uznano stanowisko o braku podstaw do oceny przez podmiot zobowiązany, czy realizacja uprawnień parlamentarzysty ma związek z wykonywaniem przez niego mandatu. W szczególności zaś wynik tej oceny nie powinien negatywnie rzutować na realizację uprawnień informacyjnych. Zarazem obecnie kwestionuje się tezę mówiącą o tym, że:

o spełnieniu warunku, o którym mowa w art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. rozstrzyga subiektywne przekonanie parlamentarzysty (»wystarczy bowiem przekonanie parlamentarzysty o istnieniu tego związku, aby mógł on podjąć się realizacji tego ustawowego prawa«). Sformułowanie przez

²⁸ J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca obowiązku wykazywania przez posła jego intencji przy żądaniu udostępnienia informacji na podstawie art. 19 u.w.m.p.s.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 495.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ W. Odrowąż-Sypniewski, *Zakres uprawnienia wynikającego z art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (problematyka ochrony dóbr osobistych osób trzecich i tajemnic prawnie chronionych)*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2015–2020)*, t. 1, red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, Warszawa 2022, s. 547.

³¹ P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014, s. 274.

³² W. Odrowąż-Sypniewski, *Zakres uprawnienia...*, s. 544.

ustawodawcę warunku, by realizacja analizowanego uprawnienia dokonywana była »w wykonywaniu mandatu«, oznacza ustanowienie obiektywnego wymogu, którego spełnienie wyznacza granice uprawnień i obowiązków wynikających z tego przepisu³³.

Rozwijając tę myśl, wskazuje się, że omawiany związek z wykonywaniem mandatu ma charakter obiektywny, zaś dążenie do subiektywizacji wymogu:

proceedi de facto do traktowania go jako warunku niezastrzeżonego przez ustawodawcę (*per non est*). Dokonywana w tym duchu wykładnia prowadzi do takich samych rezultatów, do których prowadziłaby interpretacja przepisu, którego treść pomijałaby omawiany warunek. Skoro jednak ustawodawca zastrzegł, że wykonywanie omawianego uprawnienia dopuszczalne jest jedynie »w wykonywaniu mandatu«, to brak jest podstaw, by odstępować od tego wymogu w procesie wykładni³⁴.

Z powyższego jasno wynika, że z treści art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie można wywieść podstaw do odmowy realizacji uprawnień posła w przypadku nawet uzasadnionych wątpliwości, czy poseł podejmuje działania „w wykonywaniu mandatu”, czy też z innych pobudek. Odnosi się to bezpośrednio do indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych. Zarazem dostrzega się potrzebę obiektywizacji wymogu. Zatem jeśli właściwy organ Sejmu doszedłby do przekonania, że poseł nadużywa mandatu, bowiem podejmuje działania bez związku z wykonywaniem mandatu, to zasadne byłoby podjęcie działań w kontekście egzekwowania odpowiedzialności etycznej posła³⁵, zwłaszcza w kontekście naruszenia zasady bezinteresowności³⁶. Wskazuje się bowiem, że „wykonywanie przez posła prawa do interwencji w warunkach konfliktu interesów może być jego nadużyciem”³⁷.

³³ *Ibidem*, s. 547.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Stosownie do art. 147 ust. 1 Regulaminu Sejmu, Komisja Etyki Poselskiej, po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej”, może w drodze uchwały: 1) zwrócić posłowi uwagę; 2) udzielić posłowi upomnienia; 3) udzielić posłowi nagany. Odpowiedzialność ta nie jawi się jako nadmiernie dotkliwa, opiera się raczej na zapewnieniu społeczeństwu informacji o wątpliwościach etycznych wobec posłów, zważywszy na przewidziany w art. 147 ust. 2 Regulaminu Sejmu obowiązek podawania uchwał Komisji Etyki Poselskiej do publicznej wiadomości.

³⁶ Zasada bezinteresowności, przewidziana w art. 3 Kodeksu Etyki Poselskiej, zakłada, że: „Poseł powinien kierować się interesem publicznym. Nie powinien wykorzystywać swojej funkcji w celu uzyskania korzyści dla siebie i osób bliskich oraz przyjmować korzyści, które mogłyby mieć wpływ na jego działalność jako posła”.

³⁷ J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca analizy dopuszczalności podjętej interwencji poselskiej na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 619. W opinii tej wskazano, że: „Zgodnie z art. 3 ZEP, posłów obowiązuje zasada bezinteresowności – poseł powinien kierować się interesem publicznym. Nie powinien wykorzystywać swojej funkcji w celu uzyskania korzyści dla siebie i osób bliskich. Oceny, czy podjęta interwencja mogła naruszyć tę zasadę i przyczynić się do »uzyskania korzyści«, może dokonać Komisja Etyki Poselskiej, na zasadach określonych w rozdziale 13 RS. Wykonywanie przez posła prawa do interwencji poselskiej z art. 20 u.w.m.p.s., w warunkach konfliktu interesów może być jego nadużyciem” (*ibidem*, s. 621).

W innej opinii, dotyczącej uregulowanej w art. 20 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora instytucji interwencji, wskazano także na możliwość poniesienia przez parlamentarzystę konsekwencji regulaminowych, tj. sankcji związanych z naruszeniem obowiązków poselskich. Oceniono bowiem w świetle zgromadzonego materiału (w tym analizowanego nagrania), że posłanka w miejscu interwencji podjęła w istocie działania lobbingsowe, które wykraczały poza granicę interwencji poselskiej, gdyż:

miały na celu uzyskanie decyzji administracyjnej w określonym kształcie merytorycznym. Tego rodzaju działania nie mieszczą się w ramach normatywnych art. 20 u.w.m.p.s. i mogą być traktowane jako naruszenie obowiązków poselskich. W tym stanie rzeczy, Prezydium Sejmu powinno rozważyć celowość wystąpienia – na podstawie art. 132 RS – do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich³⁸.

W tym zakresie widoczna jest różnica w przypadku statusu radnego, bowiem trudno odnieść do niego reżim odpowiedzialności etycznej³⁹, która jest realizowana wobec posłów za sprawą Komisji Etyki Poselskiej i przyjmowanego przez nią Kodeksu Etyki Poselskiej⁴⁰. Ponadto polski model mandatu radnego nie przewiduje odpowiedzialności egzekwowanej przez radę z tytułu naruszenia obowiązków radnego.

Zakres przedmiotowy uprawnień informacyjnych

Omawiane indywidualne uprawnienia informacyjne radnych obejmują swym zakresem kilka instrumentów. Po pierwsze, radny ma prawo do „uzyskiwania informacji i materiałów”. Po drugie, ma prawo „wstępu do pomieszczeń”, w których znajdują się te materiały i informacje. Po trzecie zaś, radny ma prawo do „wglądu w działalność” wskazanych w przepisie podmiotów. Można spotkać się z opinią, że owe uprawnienia tworzą „trzy punktowy katalog”, który „wydaje się cokolwiek bezzadny, miesza uprawnienia ze sposobem ich realizacji”⁴¹.

Warto zauważyć, że ustawa nie określa żadnych elementów procedury wykonywania uprawnienia radnego⁴². Jest to wynikiem wzorowania rozwiązań na tych, które odnoszą się do parlamentarzystów. Przyjmowano w konsekwencji, że parlamentarzysta może się zwrócić o udostępnienie

³⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna w sprawie przedstawionej w piśmie prezesa stowarzyszenia P.R.W.I. z dnia 7 listopada 2013 r.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 569.

³⁹ Słusznie wskazuje się, że wprowadzenie reżimu odpowiedzialności etycznej (dyscyplinarnej) radnych wymagałoby zmian ustawowych, zob. P. Derlecki, *Kodeks etyki radnego – realne narzędzie dyscyplinujące radnych?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 11, s. 65–67.

⁴⁰ Przyjmowanego na podstawie art. 145 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

⁴¹ S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, s. 531.

⁴² Zob. J. Róg, *Dostęp posłów i senatorów do informacji o spółce z udziałem Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 5, s. 51.

informacji i materiałów w dowolnej formie (i pisemnej, i ustnej), jak również deputowany może określić formę przekazania mu informacji i materiałów⁴³. Należy również podkreślić brak terminu do zrealizowania uprawnienia⁴⁴.

Realizacja uprawnień informacyjnych radnego z natury rzeczy stanowi obciążenie dla podmiotu zobowiązanego, przez co powstaje wątpliwość, po pierwsze, w jakim terminie uprawnienia te powinny być zrealizowane, po drugie, czy podmiot zobowiązany może odmówić realizacji tych uprawnień z powodu trudności organizacyjnych (np. brak zasobów osobowych do zrealizowania żądania). W obliczu nieokreślenia tych kwestii w art. 24 ust. 2 USG pozostaje przyjąć, że podmiot zobowiązany powinien zareagować bez zbędnej zwłoki. Z drugiej strony trudności organizacyjne lub techniczne nie stanowią, w świetle art. 24 ust. 2 USG, przesłanki do odmowy zrealizowania żądań informacyjnych radnego⁴⁵.

Uzyskiwanie informacji i materiałów

Ani pojęcie informacji, ani pojęcie materiałów, którymi posługują się ustawy samorządowe (w tym w art. 24 ust. 2 USG), nie posiadają ustawowej definicji. Zważywszy na intencje projektodawców, którzy wspomniane regulacje wzorowali na art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, można przyjąć, że wiąże się to z zapewnieniem szerokiego zakresu danych, które radny może pozyskać na potrzeby wykonywanego mandatu. Wskazuje się, że choć ustawodawca rozróżnił pojęcie informacji od pojęcia materiałów, to wprowadzona dystynkcja nie jawi się jako jednoznaczna⁴⁶. Stąd też sięga się do słownikowego pojmowania wskazanych pojęć⁴⁷. Posłużenie

⁴³ P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu...* (2014), s. 276.

⁴⁴ W przepisie art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora także nie wprowadzono terminu, choć taki termin wprowadzono w art. 20 ww. ustawy w odniesieniu do instytucji interwencji.

⁴⁵ W przypadku parlamentarzystów wskazuje się, że informacje i materiały powinny być udostępnione parlamentarzystom „bez zbędnej zwłoki, a więc w najszybszym czasie, w jakim jest możliwe przygotowanie informacji lub materiałów i ich dostarczenie parlamentarzystom. Wszystko oczywiście zależy od struktury organizacyjnej podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji lub materiału, gdyż trudno sobie wyobrazić, że przygotowując takie dokumenty, zaprzestają one wykonywania swoich właściwych obowiązków lub też będą takie obowiązki wykonywać w sposób ograniczony. Byłoby to bowiem działaniem irracjonalnym. Niemniej jednak podmioty te nie mają, co do zasady, prawa odmówić udostępnienia informacji lub materiałów, wskazując jako powód brak środków osobowych lub technicznych do ich udostępnienia, choć mogą wskazywać sposoby dokonania tego, które w ich ocenie byłyby najkorzystniejsze. Akceptacja takiej propozycji wymaga zgody posła lub senatora”, P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu...* (2024), s. 339.

⁴⁶ P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu...* (2014), s. 275.

⁴⁷ P. Uziębło w wyniku analizowania pojęć słownikowych „informacji” i „materiału” konkluduje, że „materiałem może być przede wszystkim nośnik informacji, zapewniający możliwość ich dekodowania, aczkolwiek takiemu rozumieniu przeczy stwierdzenie zawarte w ust. 1, w myśl którego poseł i senator mają możliwość wstępu do pomieszczeń, w których takie informacje i materiały się znajdują. Tym samym trzeba przyjąć, że informacja w rozumieniu ustawy może także przybrać postać materialną, co oznacza, że informacją będą te nośniki, które zawierają ją wprost, natomiast materiały pozwalają jedynie na dekodowanie informacji na podstawie danych w nich zawartych” (P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu...* (2014), s. 275).

się pojęciami informacji i materiałów zdaniem M. Bernaczyka (odnośnie do art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora), może stanowić o dążeniu do „odmaterializowania informacji, tzn. oderwania informacji od jej nośnika”⁴⁸.

W piśmiennictwie podnosi się konsekwentnie, w odniesieniu do uprawnień parlamentarzystów, uregulowanych w art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, że uprawnienia te nie ograniczają się tylko do informacji będących „informacjami publicznymi” stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴⁹. Wskazuje się bowiem, że:

Brak jest jakichkolwiek podstaw normatywnych, aby uznać tożsamość definicji „informacji publicznej” z informacjami, które mogą być pozyskiwane na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora od podmiotów podlegających kontroli sejmowej (art. 19 ust. 1). Prawo dostępu do „materiałów” oraz „wglądu w działalność” wykracza daleko poza możliwości przysługujące obywatelom na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W szczególności obejmuje nie tylko dostęp do dokumentów urzędowych, zgodnie z art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ale również prawo pozyskiwania wszelkiego rodzaju „materiałów” obrazujących wszelkie przejawy aktywności kontrolowanych podmiotów („wgląd w działalność”)⁵⁰.

Podnosi się, że prawo do uzyskiwania materiałów jest szersze niż prawo do uzyskiwania informacji, co w konsekwencji może skłaniać do uznania, że „poseł działający w wykonywaniu mandatu mógłby domagać się uzyskania materiału roboczego w formie nagrania z posiedzenia sesji rady gminy”⁵¹.

Podkreśla się przy tym, że parlamentarzystom przyznano:

szersze uprawnienia niż innym obywatelom (i innym podmiotom) występującym o udostępnienie informacji publicznej, parlamentarzyści mają bowiem prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, a dostęp do tych informacji i materiałów nie jest ograniczony do informacji publicznych. Posłowie i senatorowie mogą występować o informacje niebędące informacją publiczną (...)”⁵².

⁴⁸ M. Bernaczyk, *Stosowanie przepisów dotyczących kontroli poselskiej (senatorskiej) z perspektywy funkcji parlamentu i obowiązku ochrony informacji*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 12, s. 100.

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

⁵⁰ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat dostępu...*, s. 403–404.

⁵¹ J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca prawa do otrzymywania kopii nagrania dźwiękowego sesji rady gminy, które jest materiałem roboczym*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 493. Zauważono przy tym, że „ustawa ta nie zawiera przepisów, które pozwalają egzekwować uprawnienia poselskie, dlatego często korzystniejsze wydaje się skorzystanie z możliwości przewidzianych w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

⁵² I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna na temat możliwości uzyskiwania przez posła treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez samorządową instytucję kultury*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 445. Wskazano przy tym: „i – co istotniejsze – mają prawo dostępu do informacji niejawnych. Ponadto przysługuje im »prawo wglądu w działalność« podmiotów wymienionych w art. 19 ust. 1 tej ustawy” (*ibidem*).

Przywołany fragment wskazuje także, że pod kątem interpretacji zakresu uprawnień istotne jest odniesienie się przez ustawodawcę nie tylko do „informacji i materiałów”, lecz także do jeszcze szerszej kategorii „wglądu w działalność” (która jest też pojmowana samodzielnie, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania).

Wstęp do pomieszczeń, w których znajdują się materiały i informacje

Kolejne z omawianych uprawnień z pewnością wykraczają nie tylko przedmiotowo, lecz także co do istoty rzeczy poza uprawnienia przyznane obywatelom w związku z realizacją prawa do informacji publicznej. O ile bowiem obywatelom przysługuje, zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP⁵³, prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu), o tyle uprawnienia radnych obejmują wstęp do pomieszczeń. Wskazane pomieszczenia nie są związane z kolei z miejscem, gdzie obraduje i podejmuje rozstrzygnięcia określony organ, ale z miejscem, w którym znajdują się materiały i informacje, o których mowa w art. 19 ust. 1 *ab initio* ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz art. 24 ust. 2 *ab initio* USG.

Wskazuje się, że o ile uprawnienie radnego, określone w art. 24 ust. 2 USG, obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji i materiałów, tj. danych potrzebnych w ramach sprawowania mandatu, o tyle uprawnienie do wstępu do pomieszczeń jest sposobem realizowania tego prawa. Czynienie użytku z tego uprawnienia może mieć miejsce np. wówczas, gdy zwrócenie się o informacje lub materiały okazało się nieefektywne⁵⁴.

Znaczenie tego uprawnienia wiąże się z realizowaniem swoistej „inspekcji”, pozwalającej na ustalenie, czy określone informacje znajdują się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego lub też czy informacje lub materiały, którymi już dysponują, są kompletne⁵⁵. Ma to przeciwdziałać m.in. antydatowaniu dokumentów lub też uzupełnianiu określonych zbiorów *post factum*, po zainteresowaniu się określonym zagadnieniem przez opinię publiczną.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera niezapowiedziany wstęp do pomieszczeń, który ma być dla podmiotu zobowiązanego zaskoczeniem. Jeśli bowiem przyjąć, że wstęp do pomieszczeń jest możliwy jedynie po uprzednim złożeniu wniosku, który należy wnieść z określonym wyprzedzeniem, wówczas cel regulacji związany z „inspekcją” mógłby nie zostać zrealizowany.

Wstęp do pomieszczeń, w których znajdują się informacje i materiały, można także wiązać z zapewnieniem radnemu (parlamentarzyście) możliwości rozeznania się w temacie, którego dotąd

⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵⁴ S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, s. 531.

⁵⁵ P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu...* (2014), s. 277.

nie zgłębił. Poprzez uzyskanie wglądu do całości materiałów może wówczas określić, które konkretne treści mieszczą się w przedmiocie jego zainteresowania.

Warto zauważyć, że w przypadku parlamentarzystów art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie jest jedynym przepisem, który umożliwia wstęp na teren podmiotów podległych uprawnieniom informacyjnym. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 4 ww. ustawy, legitymacja poselska lub senatorska upoważnia parlamentarzystę do wstępu na teren jednostek⁵⁶, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy. Są to jednostki, gdzie parlamentarzysta może dokonywać „interwencji” w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich lub senatorskich. Ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy, kierownicy organów i jednostek, w których parlamentarzysta może wykonywać interwencje, są obowiązani niezwłocznie przyjąć posła lub senatora, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, oraz udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy. Przepisy ustawy z 11 stycznia 2018 r. nie objęły jednak tych uprawnień, ograniczając się do utworzenia na poziomie lokalnym indywidualnych uprawnień informacyjnych, wzorowanych na art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Wgląd w działalność

Najbardziej nieokreślonym, a przez to problematycznym interpretacyjnie uprawnieniem radnego jest wgląd w działalność podmiotów zobowiązanych. Nie dość, że jest to pojęcie samo w sobie niedookreślone, to nadto występuje obok wskazanych we wcześniejszej części przepisu praw do uzyskiwania materiałów i informacji oraz wstępu do pomieszczeń. To zaś może skłaniać do stwierdzenia, że prawo do „wglądu w działalność” obejmuje swym zakresem jeszcze inne obszary. Uprawnienie to wiąże się także z prawem wstępu do pomieszczeń, wskazując, że realizacja tych uprawnień „może polegać chociażby na obserwacji czynności podejmowanych przez poszczególne osoby przebywające lub zatrudnione w urzędzie gminy czy innych gminnych jednostkach”⁵⁷. Prawo do „wglądu w działalność” stanowczo wykracza poza uprawnienia przysługujące innym osobom (np. na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej), bowiem prawo do wglądu w działalność należy rozumieć „przede wszystkim jako możliwość wejścia na teren danego podmiotu (...), zażądania od kierownika danej jednostki stosownych informacji,

⁵⁶ Wskazuje się, że podmiot jednostki, tj. kierownik podmiotu zobowiązanego, „musi zapewnić parlamentarzystę możliwość poruszania się po jej terenie, jednak nie można uznać, że poruszanie się takie ma mieć zupełnie swobodny charakter; gdyż mogłoby to powodować nie tylko pewną dezorganizację ich działalności, ale niekiedy również zagrożenie bezpieczeństwa parlamentarzysty i innych osób znajdujących się na danym terenie” (zob. P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu...* (2014), s. 287).

⁵⁷ I. Oleksy-Piesik, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, s. 252.

okazania dokumentów, a także umożliwienia zapoznania się z prowadzoną przez dany podmiot działalnością⁵⁸.

Omawiane uprawnienie nie obejmuje jednak możliwości uczestniczenia w posiedzeniach organów spółek (w tym – w posiedzeniu rady nadzorczej)⁵⁹, będących podmiotami zobowiązanymi. Podkreśla się bowiem, że trzeba odróżnić kategorię „wglądu w działalność” od „uczestnictwa”, którym posługują się inne przepisy, np. art. 22 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁶⁰. Jeśli ustawodawca przyznawał prawo do uczestnictwa, to czynił to *expressis verbis*, jak miało to miejsce np. w przywołanym art. 22 ww. ustawy.

J. Mordwiłko ocenił, że nawet w poprzednim ustroju omawiane sformułowanie „wglądu w działalność” nie mogło być interpretowane „jako prawo posła do bezpośredniego uczestniczenia w pracach czy działalności podmiotu kontrolowanego”, gdyż intencją było umożliwienie:

wejścia na teren zakładu pracy, przedsiębiorstwa, możliwości rozmawiania z załogą tych jednostek, możliwości wglądu w dokumenty, materiały istniejące w zakładzie, wglądu, który wynikałby i byłby uzasadniony „wykonywaniem mandatu poselskiego” (...) nie interpretowano pojęcia „wglądu” jako prawa do bezpośredniego udziału w posiedzeniach organów podmiotów kontrolowanych (zarządzie, kolegiach itp.)⁶¹.

Podkreśla się przy tym, że realizacja przez parlamentarzystów uprawnień informacyjnych (kontrolnych) „nie może przeradzać się w gestię, a więc bezpośrednie zarządzanie, partycypację w podejmowaniu przez instytucje decyzji, do których powzięcia są one prawem powołane. Gestia jest bowiem innym zjawiskiem i działaniem niż kontrola”⁶². Ponadto w przypadku uczestnictwa np. w posiedzeniach ciał statutowych lub powołanych doraźnie (rady, kolegia, komisje konkursowe) czy powołanych przez organy administracji, „trudno jest wskazać więź z »wykonywaniem mandatu«”⁶³.

⁵⁸ J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca prawa dostępu do umowy zawartej przez prezydenta miasta z państwową spółką, w trybie określonym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora i w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 486.

⁵⁹ M. Szczypińska-Grabarczyk, *W sprawie art. 19 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2015–2020)*..., s. 608.

⁶⁰ W art. 22 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zagwarantowano prawo posła lub senatora do uczestniczenia w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin, wraz z możliwością zgłaszania swoich uwag i wniosków. Warto zauważyć, że uprawnienie, określone w art. 22 ww. ustawy, nie obejmuje z kolei analogicznych względem komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

⁶¹ J. Mordwiłko, *Uczestnictwo posła jako obserwatora w czasie posiedzeń komisji konkursowej wyłaniającej kandydata na dyrektora przedsiębiorstwa, którego organem założycielskim jest organ administracji rządowej*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertów*..., s. 405.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

Zakres podmiotowy

Przez przywołany zakres podmiotowy rozumie się katalog podmiotów, wobec których radny może realizować indywidualne uprawnienia informacyjne, obejmujące, jak wskazano wcześniej, prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń (w których znajdują się te informacje i materiały) oraz do wglądu w działalność.

Tabela 4. Zestawienie podmiotów zobowiązanych do realizowania żądań informacyjnych radnego gminnego, powiatowego i wojewódzkiego

Gmina	Powiat	Województwo
art. 24 ust. 2 USG	art. 21 ust. 2a USP	art. 23 ust. 3b USW
– urząd gminy, – spółki z udziałem gminy, – spółki handlowe z udziałem gminnych osób prawnych, – gminne osoby prawne, – zakłady, przedsiębiorstwa i inne gminne jednostki organizacyjne	– starostwo powiatowe, – spółki z udziałem powiatu, – spółki handlowe z udziałem powiatowych osób prawnych, – powiatowe osoby prawne, – powiatowe jednostki organizacyjne, – zakłady i przedsiębiorstwa samorządowe	– urząd marszałkowski, – spółki z udziałem samorządu województwa, – spółki handlowe z udziałem wojewódzkich osób prawnych, – wojewódzkie osoby prawne, – wojewódzkie samorządowe jednostek organizacyjnych, – zakłady i przedsiębiorstwa samorządowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 24 ust. 2 USG, art. 21 ust. 2a USP, art. 23 ust. 3b USW.

Nie budzi wątpliwości objęcie zakresem uprawnień radnych urzędu gminy, starostwa powiatowego oraz urzędu marszałkowskiego, których kierownikiem jest odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa⁶⁴. Urząd stanowi bowiem jednostkę organizacyjną, za pomocą której organ wykonawczy wykonuje zadania. Podobnie nie budzi wątpliwości ujęcie w ich zakresie jednostek organizacyjnych gminy, powiatu czy województwa, które mogą być tworzone w celu wykonywania zadań publicznych⁶⁵. W kontekście indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego bardziej problematyczne jest ujęcie w ich zakresie innych podmiotów⁶⁶, w tym zwłaszcza spółek z udziałem jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej⁶⁷, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. We wskazanych dwóch formach może być prowadzona gospodarka komunalna „w szczególności”, czyli niewyłącznie, stąd zastrzeżenie we

⁶⁴ Zob. art. 33 ust. 1 USG.

⁶⁵ Art. 9 ust. 1 *ab initio* USG.

⁶⁶ Szerzej: A. Wierzbica, *Mandat radnego...*, s. 150–154.

⁶⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

wszystkich trzech jednostkach samorządu terytorialnego, że uprawnienia informacyjne obejmują także przedsiębiorstwa samorządowe.

Pojęcie „zakładu” wiąże się z koncepcją zakładu administracyjnego, które to pojęcie choć stanowi jedno z węzłowych zagadnień prawa administracyjnego, to wciąż nie doczekało się powszechnie akceptowalnej definicji, o co trudno z uwagi na zmiany prawne, gospodarcze i społeczne, związane z funkcjonowaniem administracji publicznej⁶⁸. Niemniej jednak w kontekście zakresu indywidualnych uprawnień informacyjnych, wynikającego z art. 24 ust. 2 USG, należy się odnieść do pojęcia samorządowego zakładu budżetowego, który, stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁶⁹, odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych. Ważne zastrzeżenie uczyniono w art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, bowiem działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Samorządową osobą prawną będzie m.in. fundacja, utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego⁷⁰. Z kolei objęcie zakresem podmiotowym „spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych” sprawia, że uprawnienia radnych sięgają także do tzw. spółek córek (ewentualnie także: spółek wnuczek) jednostek samorządu terytorialnego. Warto podkreślić, że uprawnienia informacyjne parlamentarzystów, uregulowane w art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, o ile obejmują spółki z udziałem Skarbu Państwa (choćby o niejednorodnej strukturze akcjonariatu)⁷¹, o tyle nie obejmują spółek córek (oraz spółek wnuczek) Skarbu Państwa⁷².

⁶⁸ Zob. A. Jakubowski, *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 527 i n.

⁶⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

⁷⁰ K. Słachetko, *Fundacje samorządowe*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020, s. 249–251.

⁷¹ I. Galińska-Rączy, *Zasadność odmowy udzielenia posłowi informacji przez prezesa spółki z o.o., w której Skarb Państwa posiada 75% udziałów*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertów...*, s. 453. W opinii tej wskazano, że: „W spółce, o której mowa, 75% udziałów ma Skarb Państwa, a zatem do tego podmiotu ma w pełni zastosowanie art. 19 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej, co oznacza, że władze spółki miały obowiązek udzielenia informacji, o które prosił poseł”.

⁷² Wskazana kwestia zakresu uprawnienia parlamentarzysty, uregulowanego w art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, stała się przedmiotem analizy – zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie możliwości przeprowadzenia przez posła tzw. kontroli poselskiej w spółce Energa SA*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2015–2020)*..., s. 632–633. W przywołanej opinii oceniono, że: „okoliczność, iż akcje spółki Energa należące wcześniej do Skarbu Państwa nabyte zostały przez PKN ORLEN SA, czyli »spółkę z udziałem Skarbu Państwa«, nie powoduje, że spółka Energa SA może być przedmiotem czynności kontrolnych wynikających z art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. Nie ma przesłanek normatywnych pozwalających uznać, że wyrażenie »spółka z udziałem Skarbu Państwa« oznacza nie tylko spółkę, której udziałowcem lub akcjonariuszem jest Skarb Państwa, ale także spółkę, której akcjonariuszem jest »spółka z udziałem Skarbu Państwa«. W konsekwencji trafna pozostaje ocena prawna przedstawiona w odpowiedzi spółki Energa z dnia 9 czerwca 2020 r., że »Energa SA nie jest spółką zobowiązaną do wykonywania dyspozycji zawartych w art. 19 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (...) ze względu na fakt, że nie jest spółką z udziałem Skarbu Państwa«”.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej⁷³, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Limitacja dotyczy zaś możliwości tworzenia i przystępowania przez samorząd do spółek poza sferą użyteczności publicznej⁷⁴.

W kontekście art. 24 ust. 2 USG (i analogicznie regulacji na poziomie powiatowym i wojewódzkim) warto podkreślić, że uprawnienia informacyjne radnych obejmują nie tylko te podmioty, w których gmina, powiat lub województwo jest jedynym właścicielem, tj. ma 100% udziałów lub akcji, lecz także wszystkie inne, w które jednostka samorządu terytorialnego jest w jakikolwiek sposób zaangażowana kapitałowo. W tym kontekście można przypomnieć obawy jednego z posłów podczas prac w Komisji Nadzwyczajnej, że w świetle omawianych regulacji uprawnienia informacyjne obejmują także te spółki, w których jednostki samorządu terytorialnego mają np. 1% udziałów.

Ponadto należy podkreślić, że uprawnienia informacyjne radnego są istotnym środkiem w stosunku do odrębnego podmiotu prawnego, którym jest spółka komunalna. W spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego obowiązkowe jest powołanie rady nadzorczej⁷⁵, która ma kompetencje do powoływania i odwoływania członków zarządu spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego⁷⁶. Stąd też udziałowiec lub akcjonariusz, którym jest jednostka samorządu terytorialnego, sprawuje kontrolę (nadzór) poprzez radę nadzorczą, na którą wpływ ma organ wykonawczy jako podmiot wykonujący prawa z udziałów lub akcji.

Ograniczenia

Zakres ograniczeń indywidualnych uprawnień kontrolnych radnego wynika z początkowej oraz końcowej części przepisu art. 24 ust. 2 USG. W początkowej wskazano bowiem, że radnemu przysługuje omawiane uprawnienie, „jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób”⁷⁷. W końcowej

⁷³ Art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;

2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Zgodnie zaś z art. 10 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

⁷⁴ Zob. też: G. Cern, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 279–301.

⁷⁵ Wynika to z art. 10a ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Zob. D. Fleszer, *Rada nadzorcza spółki komunalnej z udziałem jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 17–19.

⁷⁶ Zob. art. 10a ust. 6 ustawy o gospodarce komunalnej.

⁷⁷ Tak w przypadku parlamentarzystów, jak i radnych nie budzi wątpliwości odniesienie się do pojęcia „dóbr osobistych” na gruncie prawa cywilnego, P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu...* (2014), s. 273.

zaś wskazano, że radny ma określone uprawnienia „z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Jest to rozwiązanie analogiczne do przyjętego w art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W odniesieniu do tego przepisu, związanego z wykonywaniem mandatu parlamentarnego, wskazuje się, że określono w nim „pewne sfery, do których dostęp jest ograniczony w związku z ewentualnym naruszeniem dóbr osobistych albo uniemożliwiony ze względu na ochronę tajemnic ustawowo chronionych innych niż informacje niejawne”⁷⁸.

Zasadnie wskazuje się, że radni „nie zyskują wobec którejkolwiek z licznych funkcjonujących w systemie prawnym tajemnic chronionych jakiegoś szczególnego uprawnienia i zatem są wobec danych objętych tymi tajemnicami traktowani jak każda inna osoba”⁷⁹. Sytuacja wygląda odmiennie w przypadku parlamentarzystów, bowiem przysługuje im dostęp do informacji niejawnych na zasadach określonych w ustawie o ochronie informacji niejawnych, który zresztą wiąże się z obowiązkiem zachowania w poufności informacji niejawnych, do których dostęp miały osoby uprawnione. Z tychże względów trafnie skonstruowano, że „ciągle brakuje przepisu o obowiązku zachowywania przez radnych poufności odnośnie do różnorodnych wrażliwych danych pozyskiwanych przez nich w toku sprawowania mandatu”⁸⁰.

Zarówno art. 24 ust. 2 USG, jak i art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora obejmują bardzo szeroki zakres tajemnic, bowiem należy mieć na względzie, że tajemnicą ustawowo chronioną⁸¹ jest nie tylko informacja niejawna, lecz także „każda inna informacja, która podlega ochronie prawnej w świetle przepisów z zakresu prawa prywatnego czy publicznego”⁸². W kontekście dostępu do informacji niejawnych, jak wskazano, odmienny jest status parlamentarzysty

⁷⁸ I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna w sprawie interpretacji pojęcia „tajemnica handlowa” w kontekście udostępniania posłom informacji na podstawie art. 19 u.w.m.p.s. oraz w ramach interpelacji poselskich*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 422. W opinii tej wskazano, że „Przepis ten nie uprawnia posłów również do dostępu do informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy (np. handlową). Jeżeli w dokumencie, o którego udostępnienie ubiega się poseł, znajdują się informacje zastrzeżone, np. jako tajemnica przedsiębiorcy (czyli tajemnica handlowa), nie ma on prawa dostępu do tych informacji i dokument taki powinien być udostępniony z wyłączeniem fragmentów, w których byłyby zawarte te informacje, chyba że przedsiębiorca, którego tajemnica dotyczy, wyraziłby zgodę na jej udostępnienie. Podobnie należy odnieść się do żądania udzielenia informacji w ramach interpelacji czy zapytania poselskiego, zwłaszcza że odpowiedzi na nie są udostępniane na stronach internetowych Sejmu (a więc upubliczniane). Pewną możliwość dostępu do omawianych informacji stwarza posłom członkostwo w komisji śledczej. Jednak również wtedy tajemnica przedsiębiorstwa (handlowa) może być ujawniona tylko członkom komisji i tylko w zakresie badania sprawy, o której mowa w uchwale o powołaniu komisji, a więc w ograniczonym stopniu i w ściśle określony sposób”.

⁷⁹ S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, s. 530.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 530–531.

⁸¹ Zob. A. Gryszczyńska, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Struktura tajemnic*, t. 6, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016, s. 329–455.

⁸² E. Gierach, *W sprawie zakresu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w kontekście odmowy udzielenia posłowi informacji*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 438.

i radnego, bowiem posłowi i senatorowi, w określonym zakresie przysługuje z mocy ustawy o ochronie informacji niejawnych dostęp do informacji niejawnych⁸³.

Z uwagi na to, że podmioty zobowiązane są dysponentami materiałów i informacji, do których odnoszą się żądania informacyjne radnego, a także ze względu na brak regulacji w tym zakresie, należy przyjąć, że „Ciężar uzasadnienia, iż realizacja prawa do informacji lub materiałów bądź wglądu w działalność określonego podmiotu, narusza dobra osobiste innych osób spoczywa na adresacie zobowiązanym z mocy ustawy do udzielenia informacji”⁸⁴. Nietrudno zauważyć, że zagadnienie ograniczeń ma zasadnicze znaczenie dla sposobu i zakresu realizacji przez podmioty zobowiązane żądań informacyjnych radnych. Potrzeba ochrony dóbr osobistych innych osób oraz tajemnic prawnie chronionych może stać się bowiem powodem odmowy zrealizowania żądania radnego w określonym zakresie. W tym względzie kluczowe znaczenie ma sposób kontrolowania egzekwowania przez podmioty zobowiązane nałożonych na nie powinności.

Uwagi podsumowujące

Indywidualne uprawnienia informacyjne radnych zostały oparte na uprawnieniach parlamentarzystów, co znalazło wyraz w analogicznym kształcie przepisów. Uprawnienia nie zostały przy tym zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. Nie budzi to wątpliwości⁸⁵, bowiem organ stanowiący zarówno gminy, powiatu i województwa pełni również funkcje kontrolne. Rady i sejmik są bowiem organami stanowiącymi i kontrolnymi⁸⁶. Ustawodawca, wzorując się na treści art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, przyznał radnym samorządowym uprawnienia tak szerokie, co niejednoznaczne. Ustawodawca nie zawarł definicji „informacji”, „materiału” czy też „wglądu w działalność”. Sposób pojmowania tych pojęć dostarcza analiza opracowań poświęconych uprawnieniom parlamentarzystów, choć i w tym przypadku trudno o jednoznaczność. Mniejsze wątpliwości wzbudza zakres podmiotów zobowiązanych na gruncie art. 24 ust. 2 USG.

Uprawnienia radnych limitowane są trzema aspektami. Po pierwsze koniecznością działania „w wykonaniu mandatu”, po drugie zakazem naruszania dóbr osobistych innych osób, po trzecie zaś zachowaniem tajemnicy prawnie chronionej, regulowanej odrębnymi przepisami. O ile

⁸³ Wskazuje się, że „Każdy poseł, wykonując swoje obowiązki poselskie, ma prawo (bez konieczności przeprowadzania postępowania sprawdzającego) dostępu do informacji i dokumentów zawierających informacje niejawne z wyłączeniem informacji zaklasyfikowanych jako „ściśle tajne” (W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat dostępu...*, s. 403).

⁸⁴ J. Mordwiłko, *Interpretacja art. 19 ust. 1...*, s. 364.

⁸⁵ W przeciwieństwie do uprawnień informacyjnych, które na gruncie art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przyznano zarówno posłom, jak i senatorom, choć – zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP – to Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

⁸⁶ Art. 15 ust. 1 USG, art. 9 ust. 1 USP, art. 16 ust. 1 USW.

podmiot zobowiązany nie powinien oceniać, czy radny, występując z żądaniem informacyjnym, działa w ramach wykonywania mandatu, o tyle jego odpowiedzialnością jest ochrona dóbr innych podmiotów.

W tym kontekście warto zauważyć, że przepisy normujące indywidualne uprawnienia informacyjne radnego nie wprowadziły choćby zrębów procedury czynienia użytku z przyznanych radnemu uprawnień. Nie zawarto też przepisów, które regulowałyby sposób postępowania przez podmiot zobowiązany w przypadku potrzeby ochrony innych wartości prawnie chronionych (dóbr osobistych innych osób oraz tajemnic prawnie chronionych). Już na poziomie analizy warstwy normatywnej widoczny jest brak rozwiązania potencjalnych sporów, które mogą mieć miejsce w praktyce. Warto przy tym zauważyć, że wprowadzenie nowych uprawnień informacyjnych nie wiązało się ze zmianami w zakresie tajemnic prawnie chronionych. Radny nie otrzymał bowiem możliwości dostępu do informacji lub materiałów, których dostępu pozbawiony byłby inny członek wspólnoty samorządowej. W przeciwieństwie do parlamentarzystów w odniesieniu do radnych nie przewidziano innych zasad dostępu do informacji niejawnych (w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych), co akurat nie jest kluczowe dla oceny wpływu uprawnień informacyjnych na status radnego, bowiem informacje niejawne nie stanowią w realiach samorządowych głównej tajemnicy prawnie chronionej, limitującej uprawnienia radnego.

Rozdział III

Realizacja uprawnień informacyjnych radnych

Sądowa kontrola realizacji obowiązków informacyjnych względem radnych

Korelatem indywidualnych uprawnień radnych jest obowiązek, który aktualizuje się po stronie podmiotów zobowiązanych. Podczas pierwszych lat obowiązywania art. 24 ust. 2 USG nie zabrakło spraw przez sądami administracyjnymi zainicjowanych wniesionymi przez radnych skargami. Radni korzystali z tego narzędzia wskutek uznania, że ich żądanie informacyjne nie zostało albo w ogóle, albo w sposób właściwy zrealizowane przez podmiot zobowiązany.

Skargę tę, jak pokażą analizowane sprawy, opierano na dwóch podstawach. Po pierwsze na art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹, który sądowej kontroli poddaje inne niż wymienione w art. 3 § 2 pkt 1–3 PPSA² akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej, postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw).

Co istotne ze względu na dalsze rozważania, uznaje się, że art. 3 § 2 pkt 4 PPSA obejmuje inne (od wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1–3 PPSA) formy działania administracji publicznej, „w jakich administracja ingeruje w sytuację prawną podmiotu umiejscowionego poza jej strukturą”³.

W doktrynie wypracowano następujące cechy aktu lub czynności w kontekście zakresu art. 3 § 2 pkt 4 PPSA (poza wyjątkami *expressis verbis* wyrażonymi w art. 3 § 2 pkt 4 PPSA):

- 1) zewnętrzny charakter,
- 2) charakter indywidualny,

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.).

² Tj. inne niż: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie.

³ R. Hauser, K. Celińska-Grzegorzczak, [w:] *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji*, t. 10, wyd. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 175.

- 3) wydawany lub podejmowany władczo w sferze administracji publicznej (w tym kontekście wskazuje się, że nie mieści się w tym podejmowanie czynności w sferze cywilnoprawnej przez administrację publiczną),
- 4) dotyczący uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa⁴.

Warto w szczególności zwrócić uwagę, że wymagany jest ścisły i bezpośredni związek czynności lub aktu z „możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność”⁵. Jak zostanie wskazane w dalszych rozważaniach, właśnie ten aspekt budził zasadnicze wątpliwości w judykaturze w kontekście indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych.

Ponadto w realiach samorządowych skargę opierano na art. 101a w zw. z art. 101 USG. Przepis ten umożliwia wniesienie skargi do sądu administracyjnego m.in. wówczas, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. Z uwagi na zakres podmiotowy przepis ten można byłoby rozważać jako podstawę skargi w przypadku, gdy radny realizowałby uprawnienia informacyjne wobec organu wykonawczego (realizując uprawnienia względem urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego).

Jedna z pierwszych spraw, związana z sądową kontrolą wykonywania obowiązków informacyjnych radnych, zakończyła się postanowieniem WSA w Krakowie⁶. W sprawie tej radny, powołując się na przepis art. 24 ust. 2 USG, zwrócił się o udostępnienie „w formie kserokopii wszystkich złożonych i podpisanych przez pełnomocników ds. konsultacji zestawień wyników konsultacji dotyczących wniosku o nadanie statusu miasta miejscowości”, wskazanej we wniosku. Choć organ wykonawczy udzielił odpowiedzi na pismo radnego, to nie udzielił oczekiwanej przez radnego informacji. W związku z tym radny wywiódł do sądu administracyjnego skargę na pismo burmistrza. Organ wskazał w odpowiedzi na skargę, odnosząc się do art. 58 § 1 pkt 5a w zw. z art. 50 § 2 PPSA i art. 101 ust. 1 USG, że sąd powinien odrzucić skargę, gdyż „stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą. (...) skarżący jednakże nie wykazał aby zarządzenie naruszało jego prawa”⁷. Co istotne, odpowiadając na wezwanie WSA w Krakowie, skarżący oświadczył, że jego skarga nie została wniesiona w trybie art. 21 UDIP, tylko wniósł ją jako radny.

⁴ *Ibidem*, s. 178–179.

⁵ *Ibidem*, s. 179.

⁶ Postanowienie WSA w Krakowie z 12 czerwca 2019 r. (III SA/Kr 278/19).

⁷ Jak wskazano w omawianym judykacie, organ powołał się na postanowienie WSA w Krakowie z 26 marca 2018 r. (III SA/Kr 99/18) oraz postanowienie NSA z 25 października 2018 r. (II OSK 2539/18).

Już we wstępnych rozważaniach WSA w Krakowie wyraził ocenę, że:

Sąd administracyjny nie sprawuje kontroli nad rozstrzygnięciami związanymi z działaniami radnych podejmowanych w trybie art. 24 ust. 2 o samorządzie gminnym. (...) Reakcja, czy też bezczynność (niereagowanie) podmiotów wymienionych w powołanym przepisie – nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Sprawy te nie zostały bowiem wymienione w art. 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sąd podkreślił, że „w sprawach »wykonywania mandatu radnego« po obu stronach występują organy władzy publicznej – zasadniczo więc, jeżeli nie ma wyraźnego przepisu co do rozstrzygania sporów w tym zakresie, to nie można domniemywać właściwości sądu administracyjnego”.

Zauważono przy tym, że „skarżący wykluczył potraktowanie jego skargi jako wniesionej w trybie art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co umożliwiłoby kontrolę sądu administracyjnego”. Warto także zaznaczyć, że sąd wykluczył kwalifikację niniejszej sprawy jako obejmującej skargę w trybie art. 101 i art. 101a USG, ponieważ tego typu skarga wymaga wykazania „naruszenia interesu prawnego”, którego, zdaniem sądu, skarżący nie wykazał. Nie występował bowiem „we własnej, indywidualnej sprawie, ale działał jako radny – realizując funkcje publiczne. Na dodatek skarżący nie wykazał związku pomiędzy żądanymi informacjami, dokumentami – a własnym, indywidualnym interesem”.

Kolejna z analizowanych spraw, rozpatrywana przez WSA we Wrocławiu⁸, dotyczy bardziej skomplikowanego stanu faktycznego ze względu na wniesienie przez skarżącego dwóch pism zawierających dwa odrębne żądania. Pierwsze z nich stanowiło wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Drugie zaś o udostępnienie informacji w trybie art. 24 ust. 2 USG. Jak wskazał organ, z uwagi na wysoką zbieżność treści wniosków i zakresu żądań informacyjnych obydwie pisma potraktował jako jeden wniosek o udostępnienie informacji publicznej, który został częściowo zrealizowany (w pozostałym zakresie organ odmówił udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na potrzebę ochrony tajemnicy skarbowej).

We wstępnych rozważaniach WSA we Wrocławiu podkreślił, że zakres kognicji sądów administracyjnych, związany zasadniczo z kontrolą działalności administracji publicznej, obejmuje te sprawy, których rozpatrzenie *explicite* przewidziano dla sądu administracyjnego. Sąd rozpatrujący sprawę ocenił, że wniesiona skarga nie mieści się w kognicji sądów administracyjnych. Wskazał przy tym, że pismo, stanowiące podstawę rozpatrywanej sprawy, zostało złożone na podstawie art. 24 ust. 2 USG, nie zaś, jak błędnie przyjął organ, w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. WSA we Wrocławiu odniósł się przy tym do art. 24 ust. 3 i 6 USG, zgodnie z którymi w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować zapytania i interpelacje do wójta, który ma obowiązek udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Jak skonkludował sąd, „wymienionej powyżej odpowiedzi organu

⁸ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 25 lutego 2021 r. (IV SAB/Wr 532/20).

wykonawczego gminy nie można jednak utożsamiać z aktami lub czynnościami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.⁹. Podkreślono, że odpowiedź na zapytanie lub interpelację nie spełnia kryteriów aktu lub czynności podlegających kontroli sądowoadministracyjnej, gdyż nie stanowi:

władczego działania organu administracji publicznej skierowanego do niepodporządkowanego mu podmiotu i nie dotyczy praw podmiotowych przysługujących jednostce na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Relacja pomiędzy radnym a organem wykonawczym ma co do zasady charakter wewnętrzny, zaś uprawnienia związane z wykonywanym przez niego mandatem wiążą się z funkcją kontrolną organu stanowiącego gminy. Nie wynikają one zatem z praw przysługujących stronie jako zwyczajnemu członkowi wspólnoty samorządowej.

Następnie WSA we Wrocławiu odniósł to bardziej bezpośrednio do realiów ocenianej sprawy, uznając, że „W takim też kontekście należy postrzegać żądanie udzielenia informacji, udostępnienia materiałów, zapytanie czy też interpelację”¹⁰.

W kolejnej z analizowanych spraw, także rozpatrywanych przez WSA we Wrocławiu¹¹, skarżący radny wystąpił o udostępnienie określonych dokumentów w trybie art. 24 ust. 2 USG. Organ nie zrealizował tego żądania, bowiem uznał, że przedmiotowe dokumenty zostały już radnemu udostępnione w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Radny wywiódł skargę do WSA we Wrocławiu, w której zarzucił naruszenie art. 23 oraz art. 24 ust. 2 i 6 USG. Jak wskazano w uzasadnieniu:

Skarżący podkreślił swoje uprawnienie do otrzymania żądanych dokumentów niezależnie od uprzedniego ich udzielenia w trybie dostępu do informacji publicznej oraz zwrócił uwagę na obowiązek organu zrealizowania jego żądania w terminie 14 dni, bez spełniania w tym celu dodatkowych kryteriów i wymagań.

⁹ W uzasadnieniu omawianego judykatu wskazano przy tym, że „Dla uznania określonej prawnej formy działania organu administracji za akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, powinna się ona charakteryzować następującymi elementami, a mianowicie:

- po pierwsze, nie może być decyzją ani postanowieniem wydanym w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym, zaskarżalnymi na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 u.p.p.s.a.;
- po drugie, musi mieć charakter zewnętrzny, tj. musi zostać skierowana do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność;
- po trzecie, musi zostać skierowana do konkretnego, zindywidualizowanego adresata;
- po czwarte, musi dotyczyć spraw z zakresu administracji publicznej, a więc obejmować władcze działania organów administracji publicznej, którymi o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie podmiot wykonujący administrację publiczną, a adresat jest tym działaniem związany;
- po piąte, musi obejmować uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (...).

¹⁰ Sąd powołał się przy tym na postanowienie WSA w Krakowie z 15 kwietnia 2019 r. (II SA/Kr 293/19) oraz postanowienie WSA w Krakowie z 12 czerwca 2019 r. (III SA/Kr 278/19).

¹¹ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 8 grudnia 2020 r. (IV SAB/Wr 419/20).

W świetle powyższego można odnieść wrażenie, że skarżący połączył w istocie dwa tryby, tj. realizację obowiązków informacyjnych z art. 24 ust. 2 USG (na których *explicite* oparł swoje żądanie) i instytucję zapytań (art. 24 ust. 6 USG). Ta kombinacja skłoniła skarżącego do konstatacji, że informacje, których żądał na podstawie art. 24 ust. 2 USG, powinny być udostępnione w 14-dniowym terminie, o którym mowa w art. 24 ust. 6 USG. Trudno zgodzić się z takim podejściem, bowiem łączy, bez uzasadnienia, dwa odrębne tryby.

WSA we Wrocławiu, podobnie jak w omówionym we wcześniejszej części judykacie tego samego sądu, uznał, że:

skoro ocena charakteru prawnego wynikających z art. 24 ust. 6 u.s.g. obowiązków organu wykonawczego gminy w odniesieniu do realizowanych przez radnego uprawnień wykazała, że nie stanowią one innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej podjętych w ramach bądź też poza postępowaniami określonymi w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. oraz dodatkowo nie istniał przepis prawny, który przyznawałby radnemu możliwość zakwestionowania nieprawidłowego działania organu wykonawczego w tym zakresie, to przedmiotowa skarga na bezczynność nie mogła zostać uznana za dopuszczalną.

NSA odrzucił skargę kasacyjną radnego od ww. postanowienia WSA we Wrocławiu¹², przyznając rację sądowi I instancji, że:

skarga na bezczynność organu wykonawczego gminy w udostępnieniu skarżącemu – radnemu teje gminy żądanych przez niego dokumentów na podstawie art. 24 ust. 3 u.s.g. nie mieści się w granicach właściwości sądów administracyjnych określonej w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a., a co za tym idzie, podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Warto podkreślić, że NSA ustalił (jak można wywnioskować z treści uzasadnienia), że „skarżący – jako radny gminy – skierował interpelację w trybie art. 24 ust. 3 u.s.g. do organu wykonawczego o udostępnienie dokumentów”. Zdaniem NSA nie jest to „inny akt lub czynność”, o którym stanowi art. 3 § 2 pkt 4 PPSA.

Interesujący stan faktyczny, obrazujący wyzwania związane z realizacją przez radnych indywidualnych uprawnień informacyjnych, stał się przedmiotem sprawy rozpatrywanej przez WSA w Białymstoku¹³. Radna, podczas sesji rady powiatu, zwróciła się do dyrektora zakładu powiatowej opieki zdrowotnej z pytaniem o wyniki finansowe ZPOZ w latach wcześniejszych niż wskazane w „Raporcie o sytuacji ekonomiczno-finansowej Zakładu Podstawowej Opieki Zdrowotnej za rok 2023”. Dyrektor ZPOZ nie udzielił odpowiedzi bezpośrednio podczas sesji, ale zobowiązał się do udzielenia informacji w drodze pisemnej. Wprawdzie dyrektor skierował do radnej pismo, ale nie udzielił informacji w pełnym zakresie. Wskazał bowiem, że z uwagi na upływ czasu żądanie

¹² Postanowienie NSA z 23 czerwca 2021 r. (III OSK 4967/21).

¹³ Postanowienie WSA w Białymstoku z 27 listopada 2024 r. (I SAB/Bk 4/24).

informacji dotyczących lat wcześniejszych wymaga przetworzenia informacji w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji informacje te zostałyby radnej udostępnione, jeżeli wykazałaby spełnienie przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, tj. indywidualną i realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla dobra publicznego. Ponadto dyrektor ZPOZ wskazał, że skierowane zapytanie powinno dotyczyć „bieżących problemów powiatu”.

Radna powiatu wniosła ponaglenie do starosty, powołując się na art. 21 ust. 2a oraz art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Podniosła wówczas, że starosta niezasadnie odesłał do stosowania UDIP, „podczas gdy wykonując mandat społeczny, działała jako radna”, podkreśliła także, że zadane przez nią pytanie podczas sesji rady powiatu nie nastąpiło w trybie uregulowanym w art. 21 ust. 9–11 ustawy o samorządzie powiatowym, tylko stanowiło przejaw uczynienia użytku z indywidualnych uprawnień informacyjnych, zagwarantowanych w art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym. Na ponaglenie zareagował starosta, który podzielił zapatrywanie na sprawę wyrażone przez dyrektora ZPOZ.

Radna wywiodła skargę na bezczynność dyrektora ZPOZ „w zakresie nieudzielenia odpowiedzi w przedmiocie przekazania informacji dotyczącej wyniku finansowego netto za lata 2014–2020”. W skardze zarzucono naruszenie m.in. art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 247 w zw. z art. 237 § 2 oraz 37 § 6, art. 39 § 1 i art. 39¹ § 1 KPA¹⁴. Warto przy tym odnotować, że we wnioskach procesowych skarżąca wniosła o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z nagrania sesji rady powiatu oraz stenogramu sesji, „na okoliczność żądania informacji, zakresu i formy oraz zobowiązania Dyrektora ZPOZ do udzielenia tychże informacji”. Wiąże się to z faktem, że w świetle art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym czynienie użytku z indywidualnych uprawnień informacyjnych nie zostało powiązane z koniecznością złożenia wniosku w formie pisemnej. Jak zostało wskazane, ustawodawca nie określił formy realizacji przez radnych indywidualnych uprawnień informacyjnych.

WSA w Białymstoku podkreślił, że podstawą prawną żądania informacyjnego stały się przepisy art. 21 ust. 2a oraz art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Zdaniem białostockiego sądu określony tam przedmiot skargi:

nie jest objęty kognicją sądu administracyjnego, gdyż nie mieści się w katalogu czynności i aktów, który zawiera art. 3 § 2 p.p.s.a. Tym samym kognicji tej nie podlegają również sprawy bezczynności organów samorządowych w tym zakresie, ponieważ nie należą do dyspozycji art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jeśli chodzi o powołany art. 24 ust. 2a u.s.p., to przepis ten reguluje uprawnienia radnego przysługujące mu w związku z wykonywaniem mandatu radnego.

¹⁴ Może budzić wątpliwości zasadność wskazywania przepisów KPA w tych okolicznościach sprawy. Skarżąca argumentowała, że „zadane przez nią pytanie powinno być rozpatrzone jako wniosek w trybie art. 247 k.p.a., zgodnie z którym do wniosków stosuje się odpowiednio przepisy art. 230, 237 § 2 i art. 238 k.p.a., w zw. z art. 237 § 2 k.p.a. Zdaniem strony Dyrektor ZPOZ powinien jej również udzielić żądanej odpowiedzi mając na względzie art. 21 ust. 2a u.s.p.”.

W uzasadnieniu omawianego judykatu skonstatowano, że:

w sprawach wykonywania mandatu radnego po obu stronach występują organy władzy publicznej. Jeżeli więc nie ma wyraźnego przepisu określającego właściwość sądów administracyjnych do rozstrzygania sporów w tym zakresie, to nie można domniemywać właściwości tych sądów. (...) Żaden przepis ustaw szczególnych również nie przewiduje takiej sądowoadministracyjnej kontroli sporów wynikłych na gruncie stosowania przepisu art. 21 ust. 2a u.s.p. Regulacja ta nie wskazuje sankcji w przypadku, gdyby organ bezpodstawnie odmówił udzielenia informacji.

W końcu wskazano, że:

Ujemnych konsekwencji na skutek zaniechania ze strony właściwego organu poszukiwać należałoby w możliwości podjęcia działań dyscyplinujących przez organ nadzoru stosownie do art. 83 ust. 2 i n. u.s.p. Działania właściwych organów powiatu mogą być także negatywnie oceniane w procedurze udzielania im wotum zaufania na podstawie art. 30a u.s.p.

WSA we Wrocławiu rozpatrywał także skargę związaną z sądową kontrolą art. 24 ust. 2 USG w tym w zakresie, w jakim przepis ten zawiera normę przyznającą radnemu prawo wstępu do pomieszczeń¹⁵. W realiach analizowanej sprawy skarżącemu nie umożliwiono wstępu na teren stacji uzdatniania wody. W skardze wskazano, że choć złożył siedem pism w sprawie umożliwienia wstępu (w których wskazano jako podstawę żądania uprawnienia radnego gminy do uzyskiwania informacji i materiałów dotyczących działalności m.in. urzędu gminy oraz gminnych osób prawnych oraz wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały), to organ odmówił wstępu do obiektu. WSA we Wrocławiu odrzucił skargę, uznając, że:

Żaden przepis ustaw szczególnych również nie przewiduje takiej sądowoadministracyjnej kontroli sporów wynikłych na gruncie stosowania przepisu art. 24 ust. 2 u.s.g. Regulacja ta nie wskazuje sankcji w przypadku, gdyby organ wykonawczy gminy bezpodstawnie odmówił radnemu gminy udzielenia informacji o działalności urzędu gminy lub gminnej osoby prawnej jak również wstępu do pomieszczenia, w którym ta informacja się znajduje.

Odnosząc się do realiów rozpatrywanej sprawy, wskazano dalej:

skarżący wystąpił do organu, korzystając z uprawnień przysługujących mu jako przedstawicielowi władzy uchwałodawczej, a nie jako indywidualnemu podmiotowi praw i obowiązków, co wyklucza również kognicję sądu administracyjnego wynikającą z art. 101 i art. 101a u.s.g. Relacja pomiędzy radnym a organem wykonawczym gminy ma co do zasady charakter wewnętrzny, zaś uprawnienia związane z wykonywanym przez niego mandatem wiążą się z funkcją kontrolną organu stanowiącego gminy. Nie wynikają one zatem z praw przysługujących radnemu jako zwyczajnemu członkowi wspólnoty samorządowej.

¹⁵ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 13 czerwca 2024 r. (IV SAB/Wr 165/24).

Warto zwrócić uwagę, że WSA we Wrocławiu podniósł, że uprawnienie kontrolne przyznane radnym gminy, o którym mowa art. 24 ust. 2 ustawy, wprowadzono na „wzór niemal identycznych w swej istocie uprawnień przysługujących posłom oraz senatorom, z tą tylko różnicą, że uprawnienia radnych ograniczone są do jednostki samorządu terytorialnego, w której radny został wybrany”. W konsekwencji WSA we Wrocławiu sięgnął do orzecznictwa, wydanego na gruncie art. 19 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, wskazując, że realizacja obowiązków względem uprawnień parlamentarzystów nie następuje w formie aktów lub czynności podlegających kontroli sądowoadministracyjnej¹⁶.

Podsumowując, sądy administracyjne uznaje się za niewłaściwe w zakresie kontroli realizacji obowiązków informacyjnych przez podmioty zobowiązane. Sądy konsekwentnie zakwestionowały wskazywane przez skarżących podstawy prawne, zarówno art. 3 § 2 pkt 4 PPSA, jak i art. 101a w zw. z art. 101 USG.

Inne instrumenty prawne związane z brakiem zrealizowania żądania radnego

Choć sądy administracyjne konsekwentnie uznają, że sposób realizacji (lub jej braku) nie może stać się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, to wskazywane są (w tym przez wspomniane sądy administracyjne) inne rodzaje odpowiedzialności, które mogą się zmaterializować w przypadku braku zgodnego z prawem zrealizowania obowiązku przez podmiot zobowiązany¹⁷. Poszukiwania tej odpowiedzialności były częste także w przypadku parlamentarzystów. Wskazywano bowiem, że w praktyce dochodzi do oporu podmiotów zobowiązanych w zakresie realizowania uprawnień parlamentarzystów, który wynika m.in. z „dużej ekspansywności posłów dokonujących »wglądu« czy domagających się »informacji« od zobowiązanych podmiotów. Posłowie, często kierując się najlepszymi intencjami, z trudem godzą się na konieczność przewartościowania poselskich uprawnień w związku z nowymi zasadami ustrojowymi”¹⁸.

W kontekście podmiotów zobowiązanych na szczeblu samorządowym (zwłaszcza w odniesieniu do uprawnień radnych, choć pozostanie to adekwatne także w przypadku uprawnień parlamentarzystów) wskazuje się m.in., że „Ujemnych konsekwencji na skutek zaniechania ze strony właściwego organu poszukiwać należałoby w możliwości podjęcia działań dyscyplinujących przez organ

¹⁶ Wskazano przy tym na wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2014 r. (IV SAB/Wa 106/14).

¹⁷ J.J. Zięty określa te instrumenty jako „ochronę wnioskodawcy w razie braku realizacji żądania złożonego na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.gm.” (J.J. Zięty, *Przyczyny odmowy udzielenia radnym gminy informacji o działalności spółki komunalnej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 3(71), s. 69).

¹⁸ J. Mordwiłko, *Interpretacja art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła senatora w związku z niezyskaniem przez posła informacji od Komendanta Policji Miasta Stołecznego Warszawy*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.)*, red. J. Mordwiłko i in., Warszawa 2007, s. 363.

nadzoru stosownie do art. 96 u.s.g.¹⁹. Zgodnie ze wskazanymi przepisami w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy²⁰. Jeżeli zaś powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, to – w świetle art. 96 ust. 2 USG – wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję. Zatem „działania dyscyplinujące”, o których mowa w przywołanym judykacie, dotyczą wezwania organu wykonawczego do zaprzestania naruszeń. Wskazany rodzaj odpowiedzialności ma oczywiste ograniczenia podmiotowe – dotyczy jedynie organu wykonawczego. W przypadku innych podmiotów ewentualną podstawą byłoby wykazanie naruszeń prawa ze strony organu wykonawczego, np. w zakresie sprawowanego nadzoru, co jawi się jako pośrednia i wysoce trudna do zmaterializowania odpowiedzialność.

W orzecnictwie wskazuje się także, że działania organów jednostki samorządu terytorialnego „mogą być także negatywnie oceniane w procedurze udzielania im wotum zaufania”. Jest to instrument prawny, podobnie jak indywidualne uprawnienia informacyjne radnego, także wprowadzony na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. Samorządowe wotum zaufania jest immanentnie związane z raportem o stanie gminy, powiatu lub województwa, który przedstawia organ wykonawczy. Następnie, stosownie do art. 28aa USG, po zakończeniu debaty nad raportem o stanie gminy rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania²¹. Co istotne, w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Wskazane konsekwencje dla organu wykonawczego są potencjalne²², bowiem rada gminy może (aczkolwiek nie musi) wszcząć procedurę referendalną, która następnie nie musi przynieść skutku w postaci odwołania piastuna organu odwoławczego. Warto także zauważyć, że referendum w przypadku wotum zaufania ma tzw. arbitrażowy charakter, gdyż jeśli w ważnym referendum więcej głosów zostałyby oddanych przeciwko odwołaniu piastuna organu odwoławczego, to wówczas działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa²³, co może zniechęcać do wykorzystywania omawianego instrumentu.

¹⁹ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 13 czerwca 2024 r. (IV SAB/Wr 165/24).

²⁰ Art. 96 ust. 1 USG.

²¹ Warto zaznaczyć, że – zgodnie z art. 28aa ust. 9 zdanie trzecie USG – niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania.

²² „Ewentualność” negatywnych skutków uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania była okolicznością, którą sądy administracyjne rozważały w aspekcie interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały przez piastuna organu (zob. B. Wilk, *Sądowa kontrola uchwały w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania (aspekty wybrane). Głosa częściowo krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 2024 r. (III OSK 2318/22)*, „Orzecnictwo w Sprawach Administracyjnych” 2024, nr 3–4, s. 195–196.

²³ Zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium,

Kolejnym instrumentem, który może wykorzystać radny w przypadku braku realizacji żądania informacyjnego przez podmiot zobowiązany, pozostaje tryb wnioskowo-skargowy, uregulowany w dziale VIII KPA. Szczególnego znaczenia nabiera możliwość wniesienia skargi, gdyż, zgodnie z art. 227 KPA, przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Nie powinno budzić wątpliwości, że w tym zakresie mieści się także niezadowolenie z żądania informacyjnego radnego. Organem właściwym do wniesienia skargi na organy wykonawcze oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2²⁴) pozostaje rada gminy²⁵.

Warto podkreślić, że zarówno w przypadku wystąpienia z wnioskiem lub skargą przez radnego, jak i przez posła i senatora według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązują skrócone terminy, poprawiające sytuację przedstawicieli społeczeństwa²⁶. Co do zasady, organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali skargę do załatwienia innej osobie, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania²⁷. Skorzystanie ze skargi wskazywano także jako przykład „działania na zasadach ogólnych”²⁸.

W przypadku parlamentarzystów wskazuje się, że:

Teoretycznie w przypadkach jawnego okazywania lekceważenia obowiązków wynikających z ustawy poselsko-senatorskiej Marszałek Sejmu – odpowiadając na wystąpienie poselskie – mógłby skierować sprawę do sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa.

²⁴ W przypadku skargi dotyczącej zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, właściwy do jej rozpatrzenia jest wojewoda lub organ wyższego stopnia (art. 229 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej jako: „KPA”).

²⁵ Art. 229 pkt 3 KPA.

²⁶ I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna na temat możliwości uzyskiwania przez posła informacji oraz wglądu w działalność organów administracji samorządu terytorialnego na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015, s. 429–432.

²⁷ Zob. art. 237 § 1–2 KPA. Warto przy tym zauważyć, że w art. 237 § 4 KPA przyjęto, że przepisy dot. niezadowolnienia sprawy w terminie (tj. art. 36–38 KPA) stosuje się jedynie „w razie niezadowolnienia skargi w terminie określonym w § 1”, co nie obejmuje skróconych terminów, przewidzianych dla parlamentarzystów i radnych (ujętych w art. 237 § 2 KPA).

²⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie dostępu posła do nagrania z posiedzenia rady gminy*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 474.

lub Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które władne są zażądać informacji od organu jednostki samorządu terytorialnego, jak również zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów z dezyderatem o podjęcie działań nadzorczych wobec jednostki samorządu terytorialnego naruszającej prawo. Trudno jednak w praktyce oczekiwać, by tryb ten był stosowany w przypadku wszelkich uchybień związanych z realizacją praw poselskich przez organy samorządu terytorialnego²⁹.

W przywołanej opinii zasugerowano też, że w przypadku braku zrealizowania obowiązków względem parlamentarzysty zasadne może stać się skierowanie w tej sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, bowiem „decyzja administracyjna zawierająca odmowę udostępnienia żądanych informacji podlegałaby kontroli sądów administracyjnych”³⁰. Ten sposób reakcji ma widoczne ograniczenie przedmiotowe, bowiem radny jako obywatel może realizować prawo do informacji publicznej, jednakże ma ono węższy zakres przedmiotowy niż uprawnienie uregulowane w art. 24 ust. 2 USG³¹.

W końcu warto wskazać na dwa instrumenty prawne mogące mieć zastosowanie w przypadku niezrealizowania obowiązków informacyjnych wobec parlamentarzystów, które jednak nie znajdują odniesienia wobec radnego. Wskazuje się bowiem, że skoro przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie przewidują środków „służących wprost zdyscyplinowaniu organu, w sytuacji gdy odmawia on udzielenia posłowi niezbędnych informacji bądź milczy”, to poseł, korzystając z innego przysługującego mu instrumentu, „może domagać się w szczególności wyjaśnienia sprawy w trybie art. 20 ust. 3 ustawy”³². Wskazano w tym zakresie możliwość podjęcia przez parlamentarzystę interwencji³³, która – stosownie do art. 20 ust. 3 USG – wiąże się z obowiązkiem zareagowania przez właściwy organ w terminie 14 dni³⁴. Wówczas przekroczenie terminu może się wiązać z możliwością zarzucenia niewypełnienia obowiązków służbowych przez funkcjonariusza publicznego, zwłaszcza że w art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – w przeciwieństwie do art. 19 ust. 1 ww. ustawy – nie przewidziano ograniczeń w podejmowaniu interwencji. Ponadto zasugerowano, że poseł, wobec którego właściwy organ

²⁹ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie zakresu obowiązków organów samorządu terytorialnego związanych z realizacją poselskiego prawa do informacji (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 457.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ W kontekście uprawnień parlamentarnych wskazywano, że są „szersze niż te, które wynikają z ustawy o dostępie do informacji publicznej, przede wszystkim w zakresie prawa do „uzyskiwania materiałów” (co jest pojęciem szerszym niż »uzyskiwanie informacji«) (J.M. Karolczak, *W sprawie poselskiego prawa dostępu do informacji od spółki miejsko-powiatowej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 433).

³² E. Gierach, *W sprawie obowiązku udzielenia odpowiedzi na interwencję poselską*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, Warszawa 2022, s. 572–573.

³³ Zob. I. Galińska-Raczy, *Możliwość egzekwowania odpowiedzi od organów samorządu terytorialnego przez posła w sytuacji, gdy samorząd nie odpowiada bądź odpowiedź jest wymijająca lub nie w terminie*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertów*..., s. 438–439.

³⁴ Zgodnie z art. 20 ust. 2 USG, organy i jednostki, wobec których poseł lub senator podjął interwencję, są obowiązane najpóźniej w ciągu czternastu dni powiadomić posła lub senatora o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem ostatecznie ją załatwić.

samorządowy nie zrealizował obowiązku, mógłby skorzystać z prawa uczestniczenia w sesjach organu stanowiącego gminy, powiatu lub województwa³⁵. Z oczywistych względów radny ma także możliwość, aby kwestię niezrealizowania wobec niego obowiązków informacyjnych uczynić przedmiotem debaty publicznej podczas sesji właściwego organu stanowiącego.

Warto zauważyć, że parlamentarzysta może się zwrócić do Prezydium Sejmu na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła lub senatora lub do Marszałka Sejmu, stosownie do art. 10 pkt 12 Regulaminu Sejmu, „o interwencję organu nadzorującego czy wyższego szczebla”³⁶ lub też może po prostu zasygnalizować Marszałkowi Sejmu problemy z wykonywaniem mandatu³⁷. O roli Prezydium Sejmu i Marszałka Sejmu w kontekście pozycji ustrojowej parlamentarzysty będzie mowa w dalszej części pracy.

Należy odnotować, że w odniesieniu do braku realizacji obowiązków informacyjnych parlamentarzysty wskazywano na potencjalną odpowiedzialność cywilną podmiotu, który nie przekazał informacji. Argumentowano bowiem, że:

jeżeli w wyniku nieuzasadnionej odmowy przekazania informacji doszłoby do wyrządzenia szkody posłowi lub innym podmiotom, w interesie których występował on z żądaniem przekazania informacji lub materiałów, mogą znaleźć zastosowanie przewidziane w kodeksie cywilnym ogólne reguły odpowiedzialności odszkodowawczej. W takiej sytuacji należy wziąć pod uwagę art. 415 oraz art. 417 § 1 k.c. Pierwszy z nich statuuje podstawową zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej, zgodnie z którą „kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Przepis ten mógłby mieć zastosowanie do osoby wójta (prezydenta miasta) jako piastuna organu. Drugi z zaprezentowanych przepisów stanowi natomiast, że „za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”. W tym przypadku pozwanym musiałaby być konkretna gmina (miasto), której wójt (prezydent) wyrządził innemu podmiotowi szkodę przez naruszenie odnośnych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej lub ustawy o wykonywaniu mandatu. Oczywiście poza wykazaniem winy (na podstawie art. 415 k.c.) lub bezprawności działania organu (na podstawie art. 417 k.c.) powód musiałby udowodnić wystąpienie realnej szkody w swoim majątku oraz adekwatnego związku przyczynowego między tą szkodą a zawinionym działaniem osoby lub bezprawnym działaniem organu. Wskazana konstrukcja prawna, choć pozornie mająca znaczenie teoretyczne, mogłaby znaleźć zastosowanie np. w sytuacji niezasadnej odmowy przedstawienia informacji o „piramidzie finansowej” przez zobowiązany organ, co w konsekwencji doprowadziłoby do niekorzystnego rozporządzenia majątkiem przez posła lub inne podmioty, w interesie których występował on z żądaniem przekazania informacji

³⁵ E. Gierach, *W sprawie obowiązku...*, s. 572–573.

³⁶ M. Szczypińska-Grabarczyk, *W sprawie art. 20 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, s. 598.

³⁷ P. Radziejewicz, *Dostęp przez posła do informacji związanych z działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertów...*, s. 435–436.

lub materiałów (przy założeniu, że nie istniały inne przeszkody w udostępnieniu, np. tajemnica bankowa czy inna tajemnica prawnie chroniona)³⁸.

Wobec powyższego, nie wykluczono odpowiedzialności cywilnej (deliktowej), której podstawy poszukiwano w bezprawnym działaniu odnoszącym się do niezrealizowania obowiązków informacyjnych. Ta droga odpowiedzialności w istocie jawi się jako teoretyczna, a co najmniej niezwykle trudna pod kątem dowodowym. Zasadniczym wyzwaniem będzie wykazanie szkody, a kolejnym – wykazanie bezprawnego działania podmiotu zobowiązanego, skoro, jak wskazano we wcześniejszej części pracy, nie ma możliwości poddać kontroli przed sądem administracyjnym działania organu. Ma to istotne znaczenie pod kątem urzędowego potwierdzenia bezprawnego działania, które w braku efektywnej drogi sądowej jawi się jako wyzwanie w sprawie przed sądem cywilnym.

Piśmiennictwo rzadko dostrzega³⁹, że niezrealizowanie obowiązków informacyjnych przez zobowiązany podmiot może wiązać się z odpowiedzialnością karną⁴⁰. Ta forma reakcji państwa powinna być wykorzystana jako ostateczny sposób rozwiązania konfliktu, który w przypadku indywidualnych uprawnień informacyjnych będzie nastroczać oczywistych problemów dowodowych i procesowych. W świetle braku sprecyzowanych ram proceduralnych realizacji uprawnień radnych już samo wypełnienie znamion czynu zabronionego nie będzie oczywiste, nie wspominając o przypisaniu winy potencjalnemu sprawcy.

Relacja indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych i dostępu do informacji publicznej

Zagadnienie relacji dostępu do informacji publicznej i indywidualnych uprawnień informacyjnych budziło wątpliwości m.in. w odniesieniu do parlamentarzystów. Wskazywano bowiem, że poseł może skorzystać z procedury dostępu do informacji publicznej niezależnie od uprawnień wynikających z art. 19 i 20 u.w.m.p.s.⁴¹ Zauważano także, że:

³⁸ B. Dzieliński, *Opinia prawna dotycząca środków prawnych służących wnioskodawcy w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej przez prezydenta miasta*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 523.

³⁹ B. Wilk, *Uprawnienia informacyjne posłów, senatorów i radnych jednostek samorządu terytorialnego a dostęp do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 79.

⁴⁰ M. Bernaczyk wskazuje na potrzebę określenia „precyzyjnych kryteriów (tzn. zgodnych z zasadą dostatecznej określoności normy karnoprawnej) oceny działań kierownictwa i pracowników (czasu udzielonego na załatwienie sprawy, prawidłowej weryfikacji zakresu chronionych informacji z ewentualnym udziałem prywatnych, zewnętrznych podmiotów), w sytuacji, gdy doszłoby do eskalacji sporu o zakres (nie)dostępnych informacji, materiałów i pomieszczeń (art. 266 k.k., art. 231 k.k. w zw. z art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s.)” (M. Bernaczyk, *Stosowanie przepisów dotyczących kontroli poselskiej (senatorskiej) z perspektywy funkcji parlamentu i obowiązku ochrony informacji*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 12, s. 102).

⁴¹ I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna na temat możliwości...*, s. 422.

nie ma przeszkód, aby poseł, występujący z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, zrobił to we własnym imieniu, posługując się pytaniami zasugerowanymi przez inne osoby. Z prawnego punktu widzenia nie ma to jednak znaczenia, ponieważ w ustawie o udostępnieniu informacji publicznej posłowie ani senatorowie nie są traktowani w sposób szczególny⁴².

Z uwagi na brak możliwości poddania kontroli sądowej sposobu wykonania obowiązków informacyjnych przysługujących parlamentarzystom i radnym są oni więc „w gorszej sytuacji niż osoby zwracające się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej”⁴³.

W przypadku indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych sądy administracyjne niejednolicie podchodziły do relacji obydwu instrumentów prawnych. W sprawie zakończonej postanowieniem WSA w Białymstoku⁴⁴ wnioskodawca – radny gminy, a zarazem sołtys wsi – zwrócił się z pismem o przekazanie mu określonych informacji. Wnioskodawca nie otrzymał żądanych informacji, w związku z czym wywiódł do WSA w Białymstoku skargę na bezczynność wójta, zarzucając naruszenie m.in. art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 UDIP poprzez nieudostępnienie pełnej wnioskowanej informacji publicznej w terminie ustawowo przewidzianym, jak również art. 19 ust. 2 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych oraz art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez nadmierne ograniczenie prawa do pozyskiwania informacji.

WSA w Białymstoku odrzucił złożoną skargę. Sąd uznał, że „jak wynika z treści wniosków skarżącego (...), jak i okoliczności sprawy, żądanie strony o udzielenie informacji nie zostało skierowane do organu w trybie u.d.i.p., lecz – mimo niepowołania się przez stronę bezpośrednio na te przepisy – na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...)”. Odnosząc się do wyroku WSA w Gliwicach z 3 kwietnia 2019 r.⁴⁵, sąd podkreślił, że:

radny rady gminy (miejskiej) dysponuje wieloma uprawnieniami w domaganiu się udostępnienia od organu wykonawczego gminy, a także innych gminnych jednostek organizacyjnych, szeregu informacji związanych z funkcjonowaniem gminy. Wśród tych informacji znajdują się także i te, które udostępniane są w ramach dostępu do informacji publicznej. Tym samym osoba mająca status radnego jednostki samorządu terytorialnego winna wykorzystywać te uprawnienia, które wynikają z ustawy o samorządzie gminnym, a nie te które odnoszą się do pozostałych osób, a to oznacza w konsekwencji, że do radnego wykonującego swoje funkcje nie ma zastosowania ustawa o dostępie do informacji.

⁴² B. Dzieliński, *Opinia prawna dotycząca środków prawnych służących wnioskodawcy w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej przez prezydenta miasta*, [w:] *Status posta w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 519.

⁴³ *Ibidem*, s. 522.

⁴⁴ Postanowienie WSA w Białymstoku z 13 lipca 2022 r. (II SAB/Bk 55/22).

⁴⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 3 kwietnia 2019 r. (II SAB/GI 23/19).

Stanowisko to podzielił w realiach rozpatrywanej sprawy WSA w Białymstoku. Odnosząc się m.in. do instytucji interpelacji i zapytań⁴⁶, wskazał, że:

Relacja pomiędzy radnym a organem wykonawczym ma co do zasady charakter wewnętrzny, zaś uprawnienia związane z wykonywanym przez niego mandatem wiążą się z funkcją kontrolną organu stanowiącego gminy. Nie wynikają one zatem z praw przysługujących stronie jako zwyczajnemu członkowi wspólnoty samorządowej. W takim też kontekście należy postrzegać żądanie udzielenia informacji, udostępnienia materiałów, zapytanie czy też interpelację⁴⁷.

Odnosząc powyższe rozważania do realiów analizowanej sprawy, WSA w Białymstoku uznał, że zarówno oznaczenie wnioskodawcy (który określił się jako radny gminy i sołtys), jak i treść wniosku wskazują, że skarżący działał w ramach realizacji uprawnień przewidzianych w art. 24 ust. 2 USG. Co istotne, zdaniem sądu:

[ustalenia tego] nie może zmienić treść złożonej do sądu skargi, w której postawione zostały zarzuty naruszenia przepisów u.d.i.p., wszakże niejednokrotnie na etapie postępowania sądowo-administracyjnego skarżący wskazują na uchybienia przepisom, które w danej sprawie nie mają zastosowania. Choć oczywiście nie jest wymogiem, by we wniosku o udzielenie informacji – czy to informacji publicznej, czy w ramach funkcji radnego – wnioskodawca bezpośrednio powołał się na przepisy dające mu takie uprawnienie, to jednak wskazanie stosownej podstawy prawnej, w kontekście treści i formy żądania, pozwala w łatwiejszy sposób na ocenę właściwego trybu postępowania i intencji wnioskodawcy.

Wobec powyższego, choć skarżący złożył wniosek w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, a następnie wywiódł skargę na bezczynność w związku z brakiem udostępnienia informacji publicznej na wniosek, to sąd administracyjny zastosował art. 24 ust. 2 USG, co doprowadziło do odrzucenia skargi.

WSA we Wrocławiu⁴⁸, rozpatrując skargą na bezczynność związaną z niezrealizowaniem obowiązków wynikających z art. 24 ust. 2 USG, odniósł się także do tego, czy podstawą skargi na bezczynność mogą być przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wątpliwość tę spowodowało

⁴⁶ Dalej zauważono, że „Uzupełniając należy wskazać, że stosownie do ust. 3 i 6 cytowanego przepisu, w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować zapytania i interpelacje do wójta, który ma obowiązek udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania”. To zaś skłoniło w dalszej części do analizy instytucji interpelacji i zapytań, uregulowane w art. 24 ust. 3–7 USG. Sąd ocenił, że „Powyższe środki stanowią formę kontroli radnych w stosunku do organu wykonawczego gminy. Podnosi się również, że ust. 6 nie wskazuje żadnej sankcji w przypadku, gdyby wójt naruszył termin na udzielenie odpowiedzi. Należy go zatem traktować jako termin o charakterze instrukcyjnym. Naruszenie tego przepisu może skutkować podjęciem działań dyscyplinujących przez organ nadzoru stosownie do art. 96 ust. 2 u.s.g. Takie działania wójta mogą być także negatywnie oceniane w procedurze udzielania mu wotum zaufania na podstawie art. 28aa u.s.g.”.

⁴⁷ W tym zakresie odniesiono się do oceny prawnej, wyrażonej w postanowieniu WSA w Krakowie z 15 kwietnia 2019 r. (II SA/Kr 293/19) oraz w postanowieniu WSA w Krakowie z 12 czerwca 2019 r. (III SA/Kr 278/19).

⁴⁸ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 13 czerwca 2024 r. (IV SAB/Wr 165/24).

wystąpienie przez skarżącego radnego z 7 pismami zawierającymi żądanie umożliwienia wstępu do obiektu, przy czym w jednym powołał się, obok art. 24 ust. 2 USG, na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wrocławski sąd uznał za oczywiste, że radny jest uprawniony do uzyskania informacji publicznej od jednostki, w której sprawuje mandat, jednak – jak zastrzegł – „pod warunkiem, że nie ma on innej możliwości zapoznania się z informacją, która jest przedmiotem jego zainteresowania”. Powołano się przy tym na normę kolizyjną, uregulowaną w art. 1 ust. 2 UDIP⁴⁹. Sąd skonstatował w świetle przywołanej regulacji, że:

przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stosuje się, jeżeli informacja publiczna dostępna jest w innym trybie. Tak więc dla uznania, że radny ma inny tryb dostępu do wnioskowanych danych, tryb ten musiałby być trybem zapewniającym mu w ramach jego statusu możliwość dostępu do informacji będących przedmiotem jego zainteresowania. Tylko wówczas można byłoby przyjąć, że radny ma zapewniony dostęp do interesujących go danych publicznych i odmówić stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. (...) Ustawy samorządowe, w tym art. 24 ust. 2 u.s.g., określają zasady realizacji prawa radnego do informacji. Tym samym wyłączają stosowanie wobec radnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, działających w przypadku radnych gmin na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g., stosowanie u.d.i.p.

W analizowanej sprawie można zgodzić się z zaprezentowaną przez WSA we Wrocławiu oceną stanu prawnego (i wykorzystaniem przez radnego przepisów UDIP jako elementu pewnej taktyki procesowej). Wątpliwości budzi jednak daleko idące stanowisko o ogólnym charakterze odnoszące się do wzajemnej relacji UDIP i USG, a mianowicie, że art. 24 ust. 2 USG wyłącza stosowanie UDIP. Obydwa instrumenty informacyjne odróżnia zakres podmiotowy i przedmiotowy (choć zakresy te krzyżują się, jeśli chodzi o pozycję radnego i parlamentarzysty), a nadto zupełnie odmienny jest cel wskazanych regulacji. Dostęp do informacji publicznej, regulowany przepisami UDIP, ma charakter powszechny (przysługuje bowiem „każdemu”), podczas gdy indywidualne uprawnienia radnych przysługują jedynie radnym w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego.

Przedstawione stanowisko względem zasadności stosowania art. 1 ust. 2 UDIP jest niekorzystne dla radnego, który jako uprawniony obywatel wystąpiłby z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Istotne jednak jest to, że przywołanego podejścia nie podzielono w innych analizowanych judykatach.

Do zagadnienia stosowania normy kolizyjnej, określonej w art. 1 ust. 2 UDIP, odniósł się także m.in. WSA w Olsztynie w innej z analizowanych spraw⁵⁰. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że do uznania, że „radny ma inny tryb dostępu do wnioskowanych danych, tryb ten musiałby

⁴⁹ Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

⁵⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 10 października 2024 r. (II SAB/OI 82/24).

być ustawowo uregulowany i zapewniać dostęp w jego ramach do określonego rodzaju informacji. Tylko wówczas można byłoby przyjąć, że radny ma zagwarantowany dostęp do interesujących go danych publicznych i odmówić stosowania przepisów u.d.i.p.". Tymczasem, jak podkreślono, w ustawie o samorządzie powiatowym (co znajduje analogiczne odniesienie do ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie województwa):

nie ma szczególnych uprawnień dla radnych w zakresie dostępu do informacji publicznej ani nie określono odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Przepisem takim nie jest art. 21 ust. 2a tej ustawy (...). Obydwie regulacje nie pokrywają się zakresowo. Radny, niezależnie od pełnionej funkcji publicznej, którą sprawuje przez udział w posiedzeniach rady, pozostaje obywatelem i jak każdy obywatel Państwa – członek danej wspólnoty samorządowej, ma prawo do formułowania swych indywidualnych wniosków w trybie dostępu do informacji publicznej. Przyjęcie, że prawo do informacji nie obejmuje podmiotów wykonujących władzę publiczną, w szczególności osób pełniących funkcje publiczne, gdyż nie wyznacza ich kompetencji do uzyskania informacji, ogranicza konstytucyjne uprawnienia radnego jako obywatela.

Dodano przy tym, że zgodnie z art. 2 ust. 2 UDIP od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Wskazano, że:

zainteresowany obywatel, choćby pełnił funkcję radnego, kierując swój wniosek do podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, nie musi wykazywać interesu faktycznego czy prawnego w żądaniu uzyskania informacji publicznej. Nie musi więc podawać, w jakim celu żądana informacja publiczna jest mu potrzebna, jak również nie musi wyjaśniać, czy pełni funkcję publiczną. Skoro tak, to nie ma znaczenia prawnego dla sprawy okoliczność, że składający wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest jednocześnie radnym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W sprawie zakończonej wyrokiem WSA w Gorzowie Wielkopolskim⁵¹ wnioskodawczyni, „jako radna – powołując się na art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) – wystąpiła do Wójta Gminy o udostępnienie informacji”. Wnioskodawczyni zaznaczyła, że „żądana informacja jest potrzebna do prawidłowego wykonywania mandatu radnego”. Wójt odmówił udostępnienia informacji, uznając, że wprowadzie żądane informacje stanowią informację publiczną, jednak podlega ona ograniczeniu na podstawie art. 5 ust. 2 UDIP z uwagi na potrzebę ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. SKO w Gorzowie Wielkopolskim uchyliło pierwotną decyzję, po czym wójt gminy ponownie odmówił udostępnienia informacji. Skarżąca wniosła odwołanie, jednak SKO w Gorzowie Wielkopolskim utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W konsekwencji skarżąca wywiodła skargę do WSA w Gorzowie Wielkopolskim, zarzucając brak podstaw do odmowy udostępnienia informacji publicznej. Sąd uwzględnił skargę, ale „z przyczyn

⁵¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 lutego 2024 r. (II SA/Go 707/23).

odmiennych niż te, które zostały podniesione w skardze". Uznano, że organy błędnie przyjęły, że skarżąca wystąpiła z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej (co stanowiłoby podstawę do wydania decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji). Sąd podkreślił, że „skarżąca wyraźnie wskazała w swym wniosku o udostępnienie informacji z [...] marca 2023 r., że składa go jako »Radna Gminy«, »działając na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g.«, a »żądana informacja jest potrzebna do prawidłowego wykonywania mandatu radnego«⁵². Co istotne, zdaniem sądu:

przepis art. 24 ust. 2 u.s.g. nie wyłącza oczywiście możliwości złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej przez skarżącą. Radny bowiem, niezależnie od pełnionej funkcji publicznej, którą sprawuje przez udział w posiedzeniach organów kolegialnych rady i jej komisji czy nawet w ramach indywidualnej kontroli, pozostaje obywatelem i jak każdy obywatel Państwa – członek danej wspólnoty samorządowej, ma prawo do formułowania swych indywidualnych wniosków w trybie dostępu do informacji publicznej.

Stwierdzono jednak, że radna korzystała z uprawnień przysługujących jej jako radnej. Wątpliwości może budzić przy tym stanowisko sądu, który odnosząc się do art. 1 ust. 2 UDIP, uznał, że:

W sytuacji zatem, gdy nie budzi wątpliwości podstawa prawna działania wnioskodawczyni, a ta w kontrolowanej sprawie wynika wprost z treści samego wniosku, to zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. należy wyłączyć stosowanie przepisów u.d.i.p., ponieważ u.s.g. (podobnie jak ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora) zawiera inne zasady i tryb udostępnienia informacji na wniosek radnego⁵³.

Skoro bowiem sąd skonstatował, że radna nie występowała w sprawie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, to też nie było podstawy i powodu odwoływać się do normy kolizyjnej, uregulowanej w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim trafnie zauważył, że osoba sprawująca mandat radnego może korzystać z jednego z dwóch trybów. Z wyroku tego wynika że organ nie może wbrew treści wniosku zakwalifikować go jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej, choć przyswiecałyby w tym względzie organowi dobre intencje, związane np. z umożliwieniem wnioskodawcy

⁵² W dalszej części uzasadnienia judykatu wskazano, że: „W związku z tym uprawnione jest odwołanie się do orzecznictwa ukształtowanego na gruncie analogicznych przepisów art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1339). W tym zakresie należy zauważyć, że na gruncie stosowania art. 19 i art. 20 ostatnio przywołanej ustawy w orzecznictwie wyrażony został pogląd, że odpowiedź organów na wnioski wynikające z realizacji powyższych uprawnień posłów i senatorów nie następuje w formie aktów lub czynności podlegających kontroli sądowoadministracyjnej. Poseł (senator), korzystając z wymienionych tam uprawnień, działa bowiem »w wykonywaniu mandatu«, tudzież »w wykonywaniu swych obowiązków poselskich lub senatorskich«, a nie w imieniu własnym, jako indywidualny podmiot praw i obowiązków, wobec którego wymienionemu organowi administracji przysługiwałoby prawo (a zarazem spoczywałby na nim obowiązek) władczego i jednostronnego rozstrzygnięcia o żądaniu udostępnienia informacji i materiałów (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2014 r., IV SAB/Wa 106/14, wyrok WSA w Gliwicach z 20 lutego 2018 r., IV SA/Gl 1131/17)».

⁵³ Wskazano przy tym na wyrok NSA z 7 marca 2019 r. (I OSK 2911/18).

zainicjowania procedury odwoławczej (a następnie, w perspektywie, sądowoadministracyjnej), umożliwiającej poddanie kontroli zajętego przez organ stanowiska negatywnego, tj. odmowy udostępnienia określonych informacji. W takim przypadku w razie potencjalnego sporu sądowego organ naraża się na uchylenie przez sąd zaskarżonej decyzji z powodu braku podstaw do zastosowania przepisów UDIP, czego egzemplifikację stanowi omawiany wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

W innej sprawie, która zakończyła się wyrokiem WSA w Gorzowie Wielkopolskim⁵⁴, skarżący wystąpił z wnioskiem o udostępnienie informacji, wskazując w treści wniosku oczekiwane informacje⁵⁵, a ponadto, stosownie do art. 14 ust. 2 UDIP, sposób i formę udostępnienia informacji. Wnioskodawca następnie wywiódł skargę na bezczynność, zarzucając organowi, tj. prezydentowi miasta, naruszenie m.in. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 UDIP. Co ciekawe, organ wykonawczy wniósł o odrzucenie skargi z powodu braku interesu prawnego skarżącego. Jak stwierdził organ wykonawczy, „złożona skarga nie jest skargą na bezczynność organu w związku z nieudzieleniem informacji publicznej, ale jest związana z krytyką wykonywania zadań przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego i powinna zostać odrzucona jako nienależąca do właściwości sądu administracyjnego”.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim uwzględnił skargę, wskazując, że nie ulega wątpliwości w realiach sprawy, iż skarżący wywiódł wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podkreślono, że „nie był uprawniony do kwalifikowania tego wniosku – wbrew woli skarżącego – jako złożonego na podstawie przepisów działu VIII k.p.a., czy też jako formę realizacji uprawnień, które przysługują mu jako radnemu”, tj. uprawnień, przewidzianych w art. 24 ust. 2 USG.

Co do meritum, WSA w Gorzowie Wielkopolskim uznał, że korzystanie z trybu dostępu do informacji publicznej nie jest ograniczone z uwagi na pełnienie przez skarżącego mandatu radnego. Warto przytoczyć to stanowisko *in extenso*, zarówno z uwagi na kompleksowość wyводу sądu, jak i ze względu na jego późniejszą ocenę przez Naczelny Sąd Administracyjny:

Skoro art. 2 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p., każdemu, to nie ma uzasadnionych podstaw do zawężania katalogu podmiotów uprawnionych do jej uzyskania. Z faktu bycia radnym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego dla danej osoby nie wynikają z przepisów u.d.i.p. żadne dodatkowe uprawnienia. Innymi słowy, przepisy u.d.i.p. przyznają jednakowo szeroki dostęp do informacji dla wszystkich zainteresowanych, bez wyodrębnienia szczególnych uprawnień bądź ich uszczuplenia w stosunku do radnych. Należy wyraźnie zaznaczyć, że u.s.g. nie tylko nie zawierają szczególnych uprawnień dla radnych w zakresie dostępu do informacji publicznej, ale również nie określają odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyłącza stosowanie jej przepisów w sytuacji, gdy wnioskodawca ma zapewniony dostęp

⁵⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 czerwca 2023 r. (II SAB/Go 45/23).

⁵⁵ Wniosek dotyczył informacji związanej z zamówieniem przez miasto usług polegających na doradztwie w zakresie kreowania wizerunku miasta, w tym dokumentów związanych z finansowaniem oraz trybu wyboru wykonawcy.

do żądanych informacji publicznych w innym trybie, bowiem zgodnie z jego treścią, przepisy u.d.i.p. nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji, będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że przepisów u.d.i.p. nie stosuje się, jeżeli informacja publiczna dostępna jest w innym trybie. Dla uznania, że radny ma inny tryb dostępu do wnioskowanych danych, tryb ten musiałby być ustawowo uregulowany i zapewniać dostęp w jego ramach do określonego rodzaju informacji. Tylko wówczas można byłoby przyjąć, że radny ma zagwarantowany dostęp do interesujących go danych publicznych i odmówić stosowania przepisów u.d.i.p., tymczasem w u.s.g. nie zawarto takich uregulowań, które pozwalałyby w ich trybie realizować skarżącemu – radnemu konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji na temat spraw publicznych. Przepisem takim bynajmniej nie jest powołany art. 24 ust. 2 i 3 u.s.g. Ustawa ta nie wyłącza możliwości skorzystania przez radnych gminy z instytucji dostępu do informacji publicznej i nie reguluje odrębnego trybu dostępu do informacji publicznej. Obydwie regulacje nie pokrywają się zakresowo, a dodatkowo prawo dostępu do informacji publicznych wynikające z u.d.i.p. odmiennie, niż uprawnienia radnych wynikające z u.s.g., podlega kontroli sądowej. Radny, niezależnie od pełnionej funkcji publicznej, którą sprawuje przez udział w posiedzeniach rady, pozostaje obywatelem i jak każdy obywatel Państwa – członek danej wspólnoty samorządowej, ma prawo do formułowania swych indywidualnych wniosków w trybie dostępu do informacji publicznej. Jego społeczna rola wymaga wiedzy na temat spraw gminy, której poszerzenie niejednokrotnie może nie być możliwe z racji uwarunkowań politycznych, jakie zachodzą w organach gminy. Przyjęcie zatem, że tryb sprawowania kontroli przez radę nad organem wykonawczym gminy jest także trybem służącym realizowaniu przez radnego indywidualnej kontroli w zakresie spraw publicznych, co miałoby wyłączać stosowanie przepisów u.d.i.p. w sytuacji składania przez niego w jej trybie wniosków, byłoby niczym innym, jak tylko ograniczaniem jego konstytucyjnych uprawnień jako obywatela.

W dalszej części uzasadnienia podkreślono znaczenie konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, jak również wskazano, że zgodnie z art. 2 ust. 2 UDIP od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. W konsekwencji:

zainteresowany obywatel, choćby pełnił funkcję radnego, kierując swój wniosek do podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, nie musi wykazywać interesu faktycznego czy prawnego w żądaniu uzyskania informacji publicznej. Nie musi więc podawać, w jakim celu żądana informacja publiczna jest mu potrzebna, jak również nie musi wyjaśniać, czy pełni funkcję publiczną. Skoro tak, to nie ma znaczenia prawnego dla sprawy okoliczność, że składający wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest jednocześnie radnym w gminie, w której wniosek taki został złożony (...).

NSA⁵⁶ oddalił skargę kasacyjną organu. W uzasadnieniu odniesiono się m.in. do postawionego zarzutu naruszenia art. 2 ust. 1 UDIP w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5 UDIP, prawo dostępu do informacji publicznej. NSA podkreślił

⁵⁶ Wyrok NSA z 5 lipca 2024 r. (III OSK 2264/23).

przy tym, że „dostrzega kwestię różnych trybów dostępu do informacji publicznej przez różne podmioty, ale kwestia ta pozostaje poza granicami rozpoznania sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny, skoro w skardze kasacyjnej nie podniesiono zarzutu naruszenia art. 1 ust. 2 u.d.i.p.”, czyli przepisu normującego omówioną wcześniej normę kolizyjną, która – w przypadku niektórych z omówionych wcześniej spraw – doprowadziła składy orzekające do wniosku, że radny nie może skutecznie występować z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, skoro przysługuje mu, jako *lex specialis*, uprawnienie zagwarantowane w art. 24 ust. 2 USG. Wyrok NSA stanowi przykład judykatu, w którym, za sprawą ścisłego trzymania się przez NSA oceny skargi kasacyjnej w zakresie zarzutów, trudno zdekodować stanowisko składu orzekającego względem istoty sprawy.

W WSA w Gorzowie Wielkopolskim zapadło kilka wyroków⁵⁷, które łączy i osoba skarżącej, i główne elementy stanu faktycznego postępowań. Skarżąca w kilku sprawach wystąpiła bowiem do sądu administracyjnego ze skargą na bezczynność wójta, zarzucając naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym art. 10 ust. 1 i art. 14 ust. 2 UDIP. W uzasadnieniu skarg wskazano, że skarżąca złożyła do urzędu gminy pismo, w którym powołała się na art. 24 ust. 2 USG oraz fakt, że „jako radna” wnosi o udostępnienie określonych informacji, co miało być jej potrzebne „do prawidłowego wykonywania mandatu radnego”. Wskazywano przy tym, że wniosek jest składany m.in. „W związku z odebraniem (...) głosu i wyłączeniem mikrofonu przez Przewodniczącego Rady Gminy (...) Sesji Rady Gminy w dniu (...)”⁵⁸ czy też w związku z „brakiem udzielenia odpowiedzi na Sesji Rady Gminy (...), jak również z sugestią Pani Skarbnik”⁵⁹.

Warto odnotować, że w części spraw (w których radna zarzucała naruszenie art. 14 ust. 2 UDIP), na złożony wniosek otrzymała odpowiedź, w której wskazano datę oraz zakres godzin, w której zostanie umożliwiony wgląd do dokumentów, jak również miejsce, w którym to nastąpi. Skarżąca w skargach wskazywała, że stoi to w sprzeczności ze wskazanymi przez nią sposobem i formą uzyskania informacji, bowiem oczekiwała otrzymania kserokopii. W odpowiedzi na skargi wójt gminy wniósł w pierwszej kolejności o ich odrzucenie, wskazując, że skarżąca w istocie nie złożyła do wójta wniosków o udostępnienie informacji publicznej, ale wystąpiła do organu w trybie art. 24 ust. 2 USG, co nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

⁵⁷ Wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 października 2023 r. (II SAB/Go 78/23); z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 79/23); z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 80/23); z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 81/23); z 12 października 2023 r. (II SAB/Go 98/23); z 5 października 2023 r. (II SAB/Go 103/23).

⁵⁸ Wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 października 2023 r. (II SAB/Go 78/23); z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 79/23); z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 80/23); z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 81/23).

⁵⁹ Wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 października 2023 r. (II SAB/Go 98/23) i z 5 października 2023 r. (II SAB/Go 103/23).

WSA w Gorzowie Wielkopolskim uznał, że wniosków:

nie sposób zakwalifikować jako podania o udostępnienie informacji publicznej, ponieważ nie spełnia podstawowego warunku podania o udostępnienie informacji publicznej czyli żądania udzielenia takiej informacji. Skarżąca w żaden sposób nie wskazywała, że składa wniosek o udostępnienie informacji publicznej, lecz dopiero w skardze do Sądu powołała się na art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 14 ust. 2 u.d.i.p.

Dalej wskazano, że skoro radna w treści wniosku:

jako podstawę prawną swego działania wskazała art. 24 ust. 2 u.s.g., wyjaśniając przy tym, że informacja ta jest jej potrzebna do prawidłowego wykonywania mandatu radnego, uznać należało, że skarżąca działała w powołaniu na przepisy u.s.g. Intencją skarżącej nie było zatem uruchomienie procedury z u.d.i.p., lecz skorzystanie z uprawnień jakie u.s.g. przyznała radnym w przepisie art. 24 ust. 2 u.s.g. Dlatego organ nie miał obowiązku ustosunkowywać się do pisma skarżącej jako wniosku o udzielenie jej informacji publicznej, bo nie mógł on zostać uznany za taki wniosek. Nie można zatem zarzucić organowi jakiegokolwiek bezznaczności w realizacji wniosku skarżącej o udzielenie informacji publicznej w trybie przewidzianym w u.d.i.p., bo takiego wniosku w sprawie nie złożono⁶⁰.

W części spraw podkreślono przy tym, że „Przyjęcie stanowiska, że zmiana trybu żądania informacji może nastąpić na etapie skargi do sądu administracyjnego byłoby ewidentnym pogwałceniem zasad dostępu do informacji publicznej i sytuacji podmiotu zobowiązanego do udostępnienia tej informacji”⁶¹. Wskazano przy tym na inny wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim⁶².

W innej z analizowanych spraw, choć radny złożył wniosek w trybie art. 24 ust. 2 USG, to w skardze na bezznaczność zarzucił naruszenie m.in. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskania informacji publicznej), art. 24 ust. 2 USG, ale także art. 14 ust. 2 UDIP. W uzasadnieniu skargi podniósł, że „sprawując mandat radnego Gminy Miasta O. oraz w celu pomocy mieszkańcom, chcąc szczegółowo poznać dokumenty prowadzonego przez Urząd Miasta O. postępowania administracyjnego, wnioskiem z dnia 1 października 2020 r. złożonym na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, skarżący wniósł o przygotowanie i udostępnienie w formie kserokopii dokumentów”, dotyczących określonych postępowań. WSA we Wrocławiu⁶³ stwierdził, że:

zarówno oznaczenie wnioskodawcy, jak i podana we wniosku podstawa prawna nie pozostawiają wątpliwości, że skarżący działał w powołaniu na przepisy ustawy samorządowej. Treść skargi nie

⁶⁰ Np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 79/23).

⁶¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 października 2023 r. (II SAB/Go 98/23). Podobnie: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 października 2023 r. (II SAB/Go 103/23).

⁶² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19 sierpnia 2020 r. (II SAB/Go 186/20).

⁶³ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 27 lipca 2021 r. (IV SAB/Wr 1/21).

pozostawia wręcz wątpliwości, że intencją skarżącego nie było uruchomienie procedury z ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz skorzystanie z uprawnień jakie ustawa samorządowa przyznała radnym w przepisie art. 24 ust. 2 u.s.g. W związku z tym należało uznać, że wniesiona w sprawie skarga na bezczynność organu w udostępnieniu skarżącemu żądanych przez niego dokumentów na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.g. nie mieści się w granicach właściwości sądu administracyjnego (...).

WSA w Opolu⁶⁴ w innej ze spraw wskazał, że indywidualne uprawnienia informacyjne radnego:

mają charakter indywidualny i są niezależne od decyzji jakiegokolwiek organu danej jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie jest w tym zakresie wymagana uchwała organu stanowiącego. (...) indywidualne uprawnienia kontrolne związane są z wykonywaniem mandatu radnego. Dotyczą one zatem działalności jednostki samorządu terytorialnego, w której radny sprawuje swój mandat oraz jej szeroko rozumianych jednostek organizacyjnych. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wskazuje się, że wybór formy udostępnienia żądanych informacji zależy od wnioskodawcy, czyli radnego samorządowego. Jednakże, gdyby okazało się jednak, że żądana forma jest niemożliwa do realizacji, podmiot zobowiązany winien wskazać inną formę, w której dane informacje mogą zostać udostępnione. W konsekwencji wskazać należy, że radni mogą korzystać równoległe z dwóch różnych trybów dostępu do informacji: pierwszego – trybu ogólnego regulowanego przede wszystkim przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej; drugiego – trybu szczególnego regulowanego przepisami ustrojowych ustaw samorządowych. Wybór jednego z tych trybów należy do radnego.

W wyniku analizy przedstawionych powyżej wyroków można wysnuć kilka wniosków. Relacja art. 24 ust. 2 USG oraz dostępu do informacji publicznej nie rysowała się jednoznacznie w praktyce orzeczniczej. Wątpliwości wiązały się z zastosowaniem normy kolizyjnej, uregulowanej w art. 1 ust. 2 UDIP. Niemniej jednak można przyjąć, że sądy administracyjne dostrzegają odmiennosć zakresu i charakterystyki omawianych instrumentów. Tym samym radny może w realiach określonej sprawy zadecydować, czy występuje z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, czy też realizuje uprawnienia określone w art. 24 ust. 2 USG. W analizowanych orzeczeniach dostrzeżono, że tryb dostępu do informacji publicznej daje możliwość zaskarżenia i bezczynności, jak i odmowy udostępnienia informacji.

Warto podkreślić, że nieskuteczna okazuje się taktyka polegająca na wskazywaniu przez wnioskujących radnych obydwu podstaw jednocześnie. Jeśli wnioskodawcy podkreślają, że występują jako radni albo też „w związku z wykonywaniem mandatu”, skłaniają do wniosku, że w realiach sprawy korzystają z uprawnienia określonego w art. 24 ust. 2 USG. Nie jest skuteczne działanie polegające na wystąpieniu z żądaniem informacyjnym na podstawie art. 24 ust. 2 USG, a następnie, na etapie skargi wnoszonej do sądu administracyjnego, wskazywanie jako podstawy zaskarżenia naruszenia przepisów o dostępie do informacji publicznej.

⁶⁴ Wyrok WSA w Opolu z 8 grudnia 2022 r. (II SA/Op 284/22).

Powyższe uwagi mogą skłaniać radnych do tego, aby nie ujawniać faktu, że są radnymi. Taki skutek podejścia sądów budziłby wątpliwości pod kątem budowania zaufania społeczeństwa do władzy publicznej, gdyż prowadziłyby do zatajania prawdziwych okoliczności występowania z wnioskiem, co może być cenne np. w kontekście doprecyzowania żądania informacyjnego⁶⁵. W konkretnych stanach faktycznych może to wywoływać spory proceduralne, zwłaszcza że – jak zostanie to omówione w dalszej części niniejszego opracowania – ujawnienie informacji o tym, że z wnioskiem występuje nie tyle radny, ile osoba piastująca mandat radnego ma istotne znaczenie pod kątem zastosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, tj. udostępnienia radnemu informacji przetworzonej.

Dopuszczalność regulowania sposobu wykonywania indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych przez podmioty zobowiązane

Jak wskazano we wcześniejszej części rozważań, ustawy samorządowe, podobnie jak regulacja ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, nie zawierają regulacji dotyczących sposobu lub trybu wykonywania przez deputowanych przysługujących im uprawnień. Jest to z oczywistych względów powodem pojawiających się w praktyce wyzwań i wątpliwości. Zarazem obecna sytuacja normatywna skłania w praktyce podmioty zobowiązane do przyjmowania – ze względu na brak regulacji ustawowych – wewnętrznych aktów, regulujących postępowanie z wnioskami radnych.

Przedmiotem jednej ze spraw rozpatrywanej przez sąd administracyjny stała się uchwała zarządu powiatu „w sprawie obsługi praw dostępowych radnego”. Jak wskazano w opisie stanu faktycznego wyroku WSA w Opolu⁶⁶, w uchwale tej określono tryb postępowania przez pracowników jednostek organizacyjnych powiatu i starostwa powiatowego wykonywania prawa radnego do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność tych jednostek i starostwa (co określono jako „prawo dostępowe”). Uchwała przewidywała, że radny wnioskuje o prawa dostępowe w formie dokumentowej, zaś wnioski składa się za pośrednictwem przewodniczącego lub biura rady, a następnie przekazywane są bez zbędnej zwłoki do sekretariatu starosty celem dekretacji dla ustalenia właściwej jednostki lub komórki organizacyjnej. W uchwale wprowadzono kwestię rejestrowania wniosków, jak również określono, że starosta, w odrębnym zarządzeniu, zatwierdza formularz wniosku. Podstawą wydanej uchwały zarządu powiatu uczyniono przepisy art. 33 w zw. art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym.

W uzasadnieniu przyjętej uchwały wskazano na potrzebę „wprowadzenia wewnętrznych regulacji w zakresie obsługi praw dostępowych radnego z uwagi na fakt, że ustawa o samorządzie

⁶⁵ Zob. B. Wilk, D. Sześciło, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022, s. 42–43.

⁶⁶ Wyrok WSA w Opolu z 28 grudnia 2022 r. (II SA/Op 284/22).

powiatowym nie reguluje trybu realizacji tego prawa oraz brak takich wytycznych za poprzedniej kadencji władz powiatu”. Wskazaną uchwałą zaskarżył do sądu administracyjnego organ nadzoru, tj. wojewoda. Wskazał na brak podstaw do przyjęcia przedmiotowej uchwały, zwłaszcza w oparciu o przepisy wskazane przez organ w podstawie prawnej uchwały.

WSA w Opolu uznał, że:

Wojewoda w trafny sposób zarzucił uchwale rażące naruszenie prawa, a to m.in. art. 33 w zw. z art. 21 ust. 2a u.s.p. Poza sporem jest, że ustawodawca wyposażając radnego w prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność starostwa powiatowego, a także spółek z udziałem powiatu, spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowych osób prawnych, powiatowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej, nie uregulował odmiennie – na zasadach – *lex specialis* procedury wykonania tego prawa. Jedynym ograniczeniem jest ażeby wykonując to prawo nie naruszano dóbr osobistych innych osób. Nie spornym jest także, że ustawodawca nie ustanowił normy kompetencyjnej dla organów powiatu do odrębnego uregulowania tej kwestii. Tym samym skoro przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie określają trybu ani formy realizacji prawa do uzyskiwania informacji i materiałów przez radnych, to należy przyjąć, że radny który chce skorzystać z przyznanych mu uprawnień zgłasza, czy też uzewnętrznia swoją wolę skorzystania z tego prawa.

(...) ustawodawca nie ustanowił żadnego trybu wykonania przez radnego przydanego mu ustawa prawa, zatem żadne inne względy, czy też okoliczności nie mogą stanowić podstawy do uszczegółowienia tej regulacji, czy kreowania powinności adresata. Zatem wskazanie, w jakiej formie i w jakim trybie – jak uczynił to prawodawca w § 2 zaskarżonej uchwały ma postąpić radny wykonując przynależne mu prawo wkracza w sferę kompetencji prawotwórczych.

(...) jeżeli ustawodawca nie przekazał kompetencji do uregulowania przydanego *ex lege* prawa to brak jest podstaw do stanowienia w tym przedmiocie unormowań aktem niższego rzędu⁶⁷.

W dalszych rozważaniach WSA w Opolu podkreślił m.in., że indywidualne uprawnienia informacyjne radnego nie dotyczą jakichkolwiek informacji, ale tych danych, które mają związek

⁶⁷ Co ciekawe, wskazano dalej, że: „W ramach uprawnień informacyjnych z art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym radny nie ma zatem nieograniczonego dostępu do danych albowiem takim ograniczeniem są odmiennie regulacje stanowiące dostęp do danych nimi regulowanych. Ta konstatacja wzmacnia uznanie, że zbytecznym i niecelowym jest tworzenie procedury praw dostępowych, skoro wynikają one z właściwych procedur obejmujących wnioskowane dane. I tak chociażby zgodnie z (...) RODO, przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy spełniona jest choćby jedna z przesłanek wymienionych w art. 6 ust. 1, w szczególności gdy jest to niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c RODO). Wobec tego należy uznać, że możliwość dostępu rady i poszczególnych radnych (członków organu kolegialnego) do danych osobowych wynika z kontrolnej i stanowiącej funkcji rady powiatu. Przetwarzanie danych osobowych przez radnych będzie zatem dopuszczalne, jeśli jest ono niezbędne dla wykonania przez radę powiatu i radnych ustawowo nałożonych zadań. W tym zatem kontekście należy rozpatrywać np. przeglądanie przez radnego decyzji administracyjnych poszczególnych osób czy robienie odpisów, kserokopii, zdjęć dokumentacji zawierającej dane osobowe. W niektórych przypadkach żądanie ujawnienia danych osobowych będzie zasadne i znajdzie swoje oparcie o art. 6 ust. 1 lit. c RODO, a w innych nie – wszystko zależeć będzie od okoliczności faktycznych konkretnego przypadku”.

z zakresem właściwości rady lub radnego, a ponadto dostęp ten jest ograniczony dobrami osobistymi innych osób oraz przepisami o tajemnicy prawnie chronionej. Wskazano też, że „nic nie stoi na przeszkodzie, ażeby kwestie te ująć w regulaminie organizacyjnym, zgodnie z art. 35 u.s.p.”.

NSA oddalił skargę kasacyjną⁶⁸, którą organ wywiódł od omawianego wyroku WSA w Opolu. Podkreślił, że wprowadzone wówczas przepisy nie zawierają delegacji do określania przez zarząd powiatu regulacji normujących sposób realizacji przez radnych uprawnień informacyjnych. Jak zauważył NSA, „nieprzekraczalną granicę” realizacji indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych stanowią przepisy o ochronie tajemnicy prawnie chronionej.

Co istotne, zdaniem NSA art. 33 USP umożliwia zarządowi powiatu podjęcie uchwały, będącej aktem prawa wewnętrznego, skierowanej do pracowników starostwa powiatowego i jednostek organizacyjnych powiatu, „jednakże wbrew stanowisku strony skarżącej kasacyjnie taka uchwała nie może regulować sposobu wykonywania uprawnienia do indywidualnej kontroli radnego (praw dostępowych radnego) zagwarantowanego art. 21 ust. 2a u.s.p.”. NSA ustalił zarazem, że kwestionowana uchwała regulowała sposób wykonywania przez radnych prawa, skoro określała sposób wnioskowania przez radnych o realizację uprawnień, wprowadziła obowiązkowe pośrednictwo, jak również nałożyła obowiązek określenia formularza wniosku. Z tychże względów NSA skostatował, że:

wbrew argumentacji zawartej w skardze kasacyjnej zaskarżona do Sądu pierwszej instancji uchwała nie tylko regulowała zakres postępowania pracowników powiatowych instytucji i osób prawnych w zakresie realizacji praw radnych wynikających z art. 21 ust. 2a u.s.p., ale także współkształtowała realizację tych praw.

Warto odnotować stanowisko NSA, który zgodził się z sądem pierwszej instancji, że:

zasada jawności działania organów samorządowych oznacza zakaz wprowadzania aktami niższej rangi niż ustawy jakichkolwiek rozwiązań prawnych, które tę jawność ograniczałyby. Wzmocnienie jawności działania starostwa powiatowego, spółek z udziałem powiatu, spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowych osób prawnych, powiatowych jednostek organizacyjnych oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych realizowane jest prawami zagwarantowanymi dla radnych w art. 21 ust. 2a u.s.p.

Odniesiono się także do stanowiska WSA w Opolu, w którym sugerowano określenie kwestii technicznych dotyczących sposobu realizowania uprawnień informacyjnych w regulaminie organizacyjnym. Z jednej strony NSA podkreślił, że nie jest to pogląd wadliwy, skoro regulamin organizacyjny może zawierać tylko takie regulacje:

⁶⁸ Wyrok NSA z 17 września 2024 r. (III OSK 401/23).

których adresatem są pracownicy podmiotów i jednostek, w których radni mogą korzystać ze swoich praw z art. 21 ust. 2a u.s.p. (...) nie może regulamin organizacyjny zawierać regulacji skierowanej do radnych i określać sposób lub tryb realizacji ich uprawnień wynikających z art. 21 ust. 2a u.s.p., może natomiast – o ile jest to uzasadnione – regulować jedynie postępowanie pracowników samorządowych lub zatrudnionych w spółkach powiatowych w przypadku, gdy z praw wynikających z ww. przepisu korzystają radni.

Z drugiej strony wskazano, że:

o ile regulaminy organizacyjne powinny regulować czynności pracowników zatrudnionych w danych jednostkach (bez naruszania przepisów wyższej rangi), to przejawem nadmiernego rygoryzmu byłoby twierdzenie, że tylko w takich regulaminach można określać zachowania pracowników. Nie stanowiłoby istotnej wady, gdyby także w innych uchwałach zarządu powiatu były regulacje dotyczące pracowników, ale pod warunkiem, że dotyczyłyby one tylko pracowników, a nie np. radnych.

Z analizowanego wyroku NSA wynika kilka istotnych konstatacji. Po pierwsze, jasno zajęto stanowisko, że organ wykonawczy gminy nie może przyjmować aktów, które wpływałyby na sposób wykonywania przez radnych uprawnień informacyjnych (czy też które to akty, jak to określił NSA, „współkształtowałyby wykonywania tych praw”). Można przyjąć adekwatność tego stanowiska nie tylko w stosunku radnego do obsługującego jednostkę samorządu terytorialnego urzędu (kierowanego przez organ wykonawczy), lecz także – zważywszy na zakres podmiotowy indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych – na relacje innych podmiotów zobowiązanych.

Po drugie, NSA nie wykluczył, aby kwestia technicznych aspektów wykonywania indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych była regulowana w aktach wewnętrznych (w tym w szczególności, choć niewyłącznie, w regulaminie organizacyjnym urzędu lub starostwa). Należy jednak podkreślić, że adresatami takich regulacji mogą być wyłącznie podlegli kompetencji pracownicy, zaś przyjęte regulacje w żaden sposób nie mogą wpływać na sposób wykonywania przez radnych przysługujących im uprawnień. W konsekwencji wewnętrzne regulacje mogą *per exemplum* określać komórki organizacyjne urzędu, właściwe do realizowania żądań radnych, czy też wprowadzać np. ewidencjonowanie żądań radnych.

W dalszej kolejności warto przeanalizować sprawę zakończoną wyrokiem WSA w Bydgoszczy⁶⁹, w którym stwierdzono, że zarządzenie wójta „w przedmiocie określenia zasad postępowania dotyczącego uzyskiwania informacji i materiałów w zakresie działalności urzędu gminy przez radnych gminy” zostało wydane z naruszeniem prawa. Jak wynika z opisu stanu faktycznego sprawy, organ wykonawczy upatrywał podstawy do wydania tego zarządzenia w regulacjach art. 33 ust. 1 i 3 w zw. z art. 24 ust. 2 USG.

⁶⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 19 lutego 2024 r. (II SA/Bd 986/23).

Wójt w toku sprawy argumentował, że:

dopuszczalne było uregulowanie kwestii stricte techniczno-porządkowych dotyczących uwarunkowań zapoznawania się z informacjami i materiałami. Zarządzenie (...) wyznacza jedynie sposób działania oraz obiegu wniosku złożonego przez radnego, bez względu na jego formę, celem umożliwienia mu uzyskania żądanych danych. Tym samym pełni ono jedynie funkcję techniczną realizacji uprawnień radnego ujętych w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i nie stanowi ograniczania bądź modyfikowania przysługujących radnemu ustawowych kompetencji.

W dalszym toku podkreślono, że kwestionowane zarządzenie „nie stanowi ograniczania bądź modyfikowania przysługujących radnemu ustawowych kompetencji”. Wojewoda nie podzielił tego stanowiska, wskazując, że „zakres zarządzenia wykracza poza materię organizacyjno-techniczną i ma wpływ na wykonywanie przez radnych mandatu”.

W kontekście dalszych rozważań warto odnotować stanowisko wojewody, zgodnie z którym:

Jedynym przepisem u.s.g., który daje możliwość ustanowienia zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, jest przepis art. 11b u.s.g., który w ust. 3 przekazuje radzie gminy kompetencje do określenia ich w statucie gminy. (...) Nie ulega przy tym wątpliwości, że dyspozycja art. 11b ust. 3 u.s.g. ma wyłącznie funkcję techniczno-organizacyjną i porządkową, a jednocześnie uprawnienie do stanowienia zasad dostępu i korzystania z informacji publicznej z art. 11b u.s.g. przysługuje radzie gminy, nie zaś organowi wykonawczemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi).

WSA w Bydgoszczy, uzasadniając wydane rozstrzygnięcie, nie miał wątpliwości, że:

skoro zarządzenie reguluje zasady postępowania dotyczącego uzyskiwania informacji i materiałów z zakresu działalności Gminy, a tym samym zasady działania podmiotów podległych Wójtowi na tle realizacji przez radnych uprawnień wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.g., to dotyczy ono zakresu wykonywania zadań publicznych przypisanych przepisami prawa jednostkom samorządu terytorialnego. Zatem akt ten podlega kontroli działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny w oparciu o art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

Rozstrzygając *meritum* zawisłej sprawy, WSA w Bydgoszczy podzielił ocenę, że organ wykonawczy „nie ma kompetencji do uregulowania zasad uzyskiwania przez radnych informacji i materiałów od gminy”⁷⁰. Zauważono przy tym, że:

⁷⁰ W ramach ogólnych rozważań zauważono, że „Nie może budzić wątpliwości teza, że każdy radny, aby mógł skutecznie wykonywać swój mandat, musi mieć dostęp do informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem gminy. Prawo dostępu do informacji przez radnego wynika zatem z istoty wykonywania mandatu. Można powiedzieć, że bez dostępu do określonych informacji radny nie mógłby rzetelnie wykonywać swych obowiązków. Warto też dodać, że niekiedy dane te mogą mieć charakter bardzo szczegółowy, przetworzony lub uwzględniający zmiany niektórych informacji w czasie i przestrzeni, jak np. w odniesieniu do procedury uchwalania budżetu gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych lub programów rozwoju, udzielania wójtowi absolutorium, w sprawach podatków i opłat, czy w niektórych sprawach majątkowych gminy. Należy też pamiętać, że dodatkowe ograniczenia w udostępnianiu informacji radnym wynikać mogą z przepisów szczególnych”.

zarządzenie, określając zasady działania podmiotów podległych Wójtowi, dotyczy pośrednio uprawnień radnych wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.g. Stosowanie przez te podmioty zasad postępowania dotyczącego uzyskiwania przez radnych informacji i materiałów z zakresu działalności Gminy, przekłada się bowiem na faktyczną realizację przez radnych przysługujących im uprawnień⁷¹.

WSA w Bydgoszczy podkreślił, że przywołana w zaskarżonym zarządzeniu podstawa prawna (tj. art. 33 ust. 1 i 3 w zw. z art. 24 ust. 2 USG) nie kreuje uprawnienia do regulowania przez organ wykonawczy zagadnień ujętych w kwestionowanym zarządzeniu.

Interesujących ustaleń faktycznych dokonał WSA w Warszawie⁷² w jednej z analizowanych spraw, a mianowicie, że prezydent miasta w drodze zarządzenia⁷³ (zaskarżonego następnie do sądu administracyjnego) ustalił „tryb realizacji uprawnień informacyjnych” radnych rady miasta przewidujący, co następuje:

1. Radny, który chce skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgłasza swoje żądanie na piśmie do Prezydenta Miasta (...);
2. Organ, o którym mowa w ust. 1, przyjmuje żądanie radnego, przesyła kopię tego żądania do rejestru żądań radnych, o którym mowa w ust. 8, i rozstrzyga, czy realizacja tego żądania jest możliwa i zgodna z prawem;
3. W procesie rozstrzygania, o którym mowa w ust. 2 organ dokonuje analizy pod kątem przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (...)⁷⁴, przepisów art. 23 Kodeksu cywilnego (...) dotyczącego dóbr osobistych, przepisów obejmujących inne tajemnice prawnie chronione (przedsiębiorstwa, zamówień publicznych, postępowania administracyjnego,

⁷¹ W dalszej części uzasadnienia wskazano, że „§ 1 zarządzenia stanowi powtórzenie, z niewielką modyfikacją, art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, co w rezultacie stanowi istotne naruszenie prawa. Zastosowane powtórzenie ustawy nie tylko narusza zasady legislacji prawodawczej, ale również zagadnienia, którego organ wykonawczy gminy nie może regulować czy precyzować w zakresie praw i obowiązków radnego wskazanych w art. 24 ust. 2 ustawy. W § 3 zarządzenia wskazano, że wniosek radnego może być złożony w dowolnej formie. Zdaniem Sądu, brak jest podstawy prawnej do uregulowania przez Wójta, w jakiej formie radny może złożyć wniosek np. o wgląd w działalność Urzędu Gminy, materiałów czy o udzielenie informacji. Z kolei przepisy zawarte w § 4 ust. 1–6 zarządzenia dotyczące procedury udostępniania wniosków, terminu załatwiania sprawy, przepisy dotyczące zakresu udostępniania materiałów i informacji – wykraczają poza kompetencję wynikającą z art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Powołany przepis zarządzenia zbliżony jest w swej treści do art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p. (wskazującego terminy udostępnienia informacji publicznej na wniosek – 14 dni oraz – jeżeli informacja nie może być w tym terminie udzielona – 2 miesiące od dnia złożenia wniosku). Wprawdzie w Zarządzeniu terminy te nie zostały wydłużone w stosunku do wskazanych przepisów u.d.i.p., jednakże należy zauważyć, że, po pierwsze, przepisy te nie stanowią dokładnego powtórzenia regulacji ustawowej (co rodzi ryzyko ich interpretacji niezgodnej z brzmieniem przepisów ustawy), a po drugie, istotniejsze, redagowanie aktów prawa w taki sposób, by regulacje w nich zawarte stanowiły powtórzenie czy modyfikowanie obowiązujących już norm rangi ustawowej, jest i tak z gruntu niedopuszczalne”.

⁷² Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2022 r. (II SA/Wa 2055/21).

⁷³ Jak wynika z opisu stanu faktycznego sprawy, zarządzenie to oparto na art. 24 ust. 2 oraz art. 33 ust. 3 USG.

⁷⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia Dyrektywy 95/46 WE.

pomocy społecznej, skarbowe oraz zakazów wynikających z przepisów o ochronie informacji niejawnych (...);

4. W przypadku, w którym organ rozstrzygnie, że realizacja żądania radnego jest niemożliwa lub niezgodna z prawem, sporządza w formie pisemnej odmowę, którą kieruje wraz z uzasadnieniem do radnego i przesyła do rejestru żądań radnych, o którym mowa w ust. 8;

5. W przypadku, w którym żądanie radnego ma charakter wniosku o udostępnienie informacji publicznej i zachodzą przesłanki odmowy jej udostępnienia, właściwy organ administracji publicznej wydaje na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...) decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W odmowie, o której mowa w ust. 4, wskazuje się wówczas tylko to, że żądana informacja nie mogła zostać udostępniona z przyczyn wskazanych w decyzji;

6. W przypadku, w którym organ rozstrzygnie, że realizacja żądania radnego jest możliwa i zgodna z prawem, określi on warunki organizacyjno-techniczne wykonania tego żądania. Informację o tych warunkach organ przekazuje radnemu i przesyła do rejestru żądań radnych, o którym mowa w ust. 8;

7. Realizacja żądania radnego nie może nastąpić później niż w terminie 14 dni od dnia jego zgłoszenia organowi, chyba że wiązałoby się to ze znacznym nakładem sił i środków. W takim przypadku żądanie radnego następuje nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia jego zgłoszenia organowi.

8. 1) Przewodniczący Rady Miasta przy pomocy pracowników Biura Rady prowadzi rejestr żądań radnych, w którym są gromadzone:

- a) kopie zgłoszonych przez radnych żądań, o których mowa w ust. 1;
 - b) odmowy realizacji zgłoszonych przez radnych żądań, o których mowa w ust. 4;
 - c) informacje o organizacyjno-technicznych warunkach wykonania żądania radnego, o których mowa w ust. 6;
 - d) informacje o dacie realizacji żądań radnych, o których mowa w ust. 1.
- 2) Rejestr żądań radnych jest prowadzony w formie pisemnej lub elektronicznej.

Skarżący wskazywał brak podstaw do wydania takiego zarządzenia. Organ wykonawczy replikował zaś, że:

akt ten, nie odbiera radnemu możliwości realizacji jego praw. Zarządzenie (...) wyznacza jedynie sposób działania oraz obiegu wniosku złożonego przez radnego, celem umożliwienia mu uzyskania żądanych danych. Zdaniem organu Zarządzenie pełni de facto jedynie funkcję techniczną (administracyjną) realizacji uprawnień radnego ujętych w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nie jest zaś wyrazem ograniczania bądź modyfikowania przysługujących na mocy ustawy kompetencji. (...) ma na celu usystematyzowanie wniosków kierowanych przez radnych, celem zapewnienia im ochrony nadanych uprawnień. Zauważyć bowiem należy, iż ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie zawiera jednoznacznych uregulowań dotyczących składanych żądań radnych – a tym samym koniecznym jest sięgnięcie w tym zakresie do całości przepisu art. 24 ww. ustawy.

WSA w Warszawie ocenił w realiach sprawy, że „Kwintesencją cytowanych przepisów i wskazanej wykładni jest założenie zapewnienia radnemu szerokiego dostępu do informacji potrzebnych do wykonywania obowiązków wynikających z przysługującego mu mandatu. Powyższe prowadzi do wniosku, iż ograniczanie w tym zakresie uprawnień radnego należy uznać za niedopuszczalne”. Zdaniem sądu niedopuszczalne było wprowadzenie wymogu formy pisemnej, oceny zgodności żądania z prawem (jako oczywista konieczność, niewymagająca dookreślenia w zarządzeniu) czy też odmawiania udostępnienia informacji w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

WSA we Wrocławiu zajął się natomiast skargą na zarządzenie organu wykonawczego, w którym określono „zasady postępowania dotyczącego udzielenia informacji i materiałów” z zakresu działalności gminy. Sąd podzielił ocenę, że organ wykonawczy „nie ma kompetencji do uregulowania zasad uzyskiwania przez radnych informacji i materiałów od gminy”, zaś określenie w zarządzeniu zasad działania podmiotów podległych organowi wykonawczemu „dotyczy pośrednio uprawnień radnych wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.g.”. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że art. 33 ust. 1 i 3 oraz art. 24 ust. 2 USG nie zawierają norm umożliwiających regulowanie sposobu wykonywania indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych. Jedynym przepisem, który umożliwia określenie zasad dostępu do dokumentów i korzystania do nich, jest – jak zauważył WSA we Wrocławiu – art. 11b ust. 3 USG, jednakże „dyspozycja art. 11b ust. 3 u.s.g. ma wyłącznie funkcję techniczno-organizacyjną i porządkową, a jednocześnie uprawnienie do stanowienia zasad dostępu i korzystania z informacji publicznej z art. 11b u.s.g. przysługuje radzie gminy, nie zaś organowi wykonawczemu (wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi)”.

Co ważne, WSA we Wrocławiu zauważył, że: „Stwierdzenie, iż brak było podstaw prawnych do wydawania Zarządzenia, już samo w sobie przesądza o jego niezgodności z prawem”. Można z tego wywnioskować, że dla WSA we Wrocławiu wystarczającym argumentem za uznaniem niedopuszczalności wydanego zarządzenia był sam brak normy kompetencyjnej do jego wydania. Jest to stanowisko sprzeczne z poprzednio omówionymi wyrokami, budzącymi zasadnicze wątpliwości co do trafności.

Niemniej jednak w dalszej części omawianego judykatu WSA we Wrocławiu odniósł się do treści zaskarżonego zarządzenia, uznając, że jego przedmiot „znacząco odbiega od zagadnień stricte techniczno-organizacyjnych, oddziałując na sposób wykonywania przez radnych omawianego uprawnienia”. Zastrzeżenia w tym względzie wzbudziło: wprowadzenie wymogu pisemnego wniosku, określenie zawartości wniosku⁷⁵, wymóg podania we wniosku uzasadnienia związku

⁷⁵ WSA we Wrocławiu odniósł się w tym zakresie do regulacji UDIP, wskazując na odformalizowany charakter wniosku, który w konsekwencji może przyjąć dowolną formę. Odwołanie to budzi jednak wątpliwości, gdyż art. 24 ust. 2 USG wprowadza inny tryb uzyskiwania informacji od UDIP.

wniosku z wykonywanym przez radnego mandatem⁷⁶ czy terminy udzielenia radnemu informacji i materiałów⁷⁷.

W stanie faktycznym innej z analizowanych spraw odniesiono się do zarządzenia Prezydenta Miasta Słupska „w sprawie wprowadzenia zasad postępowania pracowników Urzędu Miejskiego w Słupsku w związku z wykonaniem przez Radnych Rady Miejskiej w Słupsku uprawnień wynikających z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”. Skarga nie dotyczyła jednak sądowej kontroli samego aktu, ale reakcji wojewody (jako organu nadzoru) na złożony wniosek o stwierdzenie nieważności przywołanej uchwały. WSA w Gdańsku odrzucił skargę wskutek stwierdzenia, że:

wyłącznie od organu nadzoru zależy, czy skorzysta on ze swoich uprawnień nadzorczych. Innymi słowy, ewentualne postępowanie nadzorcze prowadzone jest przez organ nadzoru z urzędu, a przepisy prawa nie przewidują możliwości skutecznego – z prawnego punktu widzenia, zgłoszenia przez jakikolwiek podmiot żądania podjęcia stosownych czynności nadzorczych⁷⁸.

Z perspektywy pozycji ustrojowej radnych problematyczne jest przyjmowanie wewnętrznych regulacji dotyczących realizacji przez podmioty zobowiązane indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych. Takie praktyki ujawnia przeprowadzona analiza, w tym analiza orzecznictwa sądów administracyjnych przedstawiona w niniejszej pracy. Wprawdzie podmioty te mogą regulować kwestie techniczne, jednakże mogą one pośrednio oddziaływać na sposób (i szybkość) korzystania z mandatu. Tym bardziej problematyczne są te aktywności regulacyjne podmiotów, że – jak wskazano we wcześniejszej części – brak wykonania obowiązków informacyjnych radnych nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Stąd też radny nie ma możliwości kwestionowania samego braku zrealizowania jego uprawnień.

⁷⁶ „Wprowadzenie powyższego wymogu zdaniem Sądu w sposób oczywisty godzi w uprawnienie radnego z art. 24 ust. 2, zawężając je do kwestii związanych z wykonywaniem mandatu. Tymczasem takiego ograniczenia nie sposób wywieść z treści art. 24 ust. 2 u.s.g. Powyższej oceny nie zmienia sformułowanie omawianego § 3 Zarządzenia, zgodnie z którym wniosek powinien realizować m.in. powyższy wymóg dotyczący uzasadnienia wniosku, celem jego »sprawniejszego załatwienia«. Na marginesie uzasadnienie wniosku (tj. podanie przyczyn, dla których radny miałby się domagać udzielenia określonej informacji) nie przekłada się w ogóle na kwestię sprawności czy szybkości załatwienia wniosku”.

⁷⁷ WSA we Wrocławiu zauważył, że przyjęte terminy stanowią niedokładne przywołanie art. 13 ust. 2 UDIP, co ponownie budzi wątpliwości, zwłaszcza że – jak zauważono w omawianym wyroku – „Wprawdzie w Zarządzeniu terminy te nie zostały wydłużone w stosunku do wskazanych przepisów u.d.i.p., jednakże należy zauważyć, że, po pierwsze, przepisy te nie stanowią dokładnego powtórzenia regulacji ustawowej (co rodzi ryzyko ich interpretacji niezgodnej z brzmieniem przepisów ustawy), a po drugie, istotniejsze, redagowanie aktów prawa w taki sposób, by regulacje w nich zawarte stanowiły powtórzenie czy modyfikowanie obowiązujących już norm rangi ustawowej, jest i tak z gruntu niedopuszczalne”. Można nabrać wątpliwości, czy WSA we Wrocławiu dostrzegł dystynkcję pomiędzy indywidualnymi uprawnieniami radnego, określonymi w art. 24 ust. 2 USG, a dostępem do informacji publicznej, lub też czy z tej dystynkcji wyciągnął dostateczne wnioski.

⁷⁸ Postanowienie WSA w Gdańsku z 28 listopada 2024 r. (III SA/Gd 609/24).

Dopuszczalność regulowania w statucie jednostki samorządu terytorialnego zagadnień dotyczących indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych

W dalszej kolejności należy rozważyć, czy jest możliwe uregulowanie kwestii dotyczących wykonywania indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych w statucie JST. Z uwagi na zarazem szeroki, jak i niedookreślony charakter uprawnień radnych komentatorzy proponowali ujęcie zagadnień związanych z realizacją tychże uprawnień w statutach jednostek samorządu terytorialnego⁷⁹. Wskazano wprost, że „szczegółowe uregulowania dotyczące zasad, terminu, zakresu i trybu udostępniania informacji radnym, o których mowa w omawianym przepisie, powinny się znaleźć właśnie w statucie gminy, o ile jeszcze ich tam nie ma”⁸⁰. Można spotkać też podejście diagnozujące brak określenia przez ustawodawcę trybu realizacji przez radnych uprawnień informacyjnych, nadanych im na mocy art. 24 ust. 2 USG, w związku z czym postuluje się uregulowanie sposobu (trybu) realizacji uprawnień w statucie⁸¹.

Co istotne, ustawa o samorządzie gminnym nie formułuje upoważnienia do określenia zasad lub trybu realizacji uprawnień, określonych w art. 24 ust. 2 USG, w akcie prawa miejscowego (w tym w szczególności nie zawarto upoważnienia do określenia tej kwestii w statucie). Uznanie, że właściwym miejscem dla tych regulacji będzie statut gminy, może wynikać z okoliczności, że rolą statutu jest określenie ustroju wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego⁸². Należy jednak podkreślić, że statut gminy nie może wpływać na normy prawne wyższego rzędu, w tym – co ważne dla niniejszych rozważań – normy ustawowe. Dlatego zasadnie wskazuje się na potencjalne wątpliwości „na tle przedmiotowego zakresu żądanych informacji, a więc określenia, które informacje dotyczące szeroko pojętej organizacji i funkcjonowania gminy i jej jednostek organizacyjnych będą miały związek z zakresem właściwości rady gminy (a zatem i radnego), a które będą poza ten zakres wykraczać”⁸³.

Warto też zwrócić na to, że przepisy art. 11b ust. 1 i 2 USG poświęcono zagadnieniu jawności działania organów gminy, która obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Co istotne, w art. 11b ust. 3 USG zawarto upoważnienie ustawowe do określenia w statucie gminy „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił przy tym uwagę, że wskazane regulacje należy postrzegać jako „dotyczące aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki

⁷⁹ Zob. I. Oleksy-Piesik, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. J. Suwaj, Warszawa 2023, s. 253.

⁸⁰ C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, wyd. 3, s. 405.

⁸¹ J. Piecha, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 321.

⁸² Zgodnie z art. 22 ust. 1 USG, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

⁸³ C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 405.

samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich⁸⁴. Sprecyzowano, że regulacje powinny dotyczyć zagadnień „o stricte techniczno-porządkowym charakterze, jak – przykładowo – określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnianie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie itd.”⁸⁵.

Nawiązanie do art. 11b ust. 3 USG będzie jednak problematyczne, gdyż odnosi się do „dokumentów” (zasad dostępu do nich i korzystania z nich), zaś art. 24 ust. 2 USG obejmuje „materiały i informacje”. Ponadto regulacje te zostały wprowadzone w istotnie odmiennym otoczeniu prawnym⁸⁶. Dość wspomnieć o tym, że wówczas nie obowiązywały jeszcze przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. W końcu, generalne odnoszenie się do statutu jest kłopotliwe, ponieważ regulacje statutu dotyczą spraw „organizacji wewnętrznej” oraz trybu pracy organów gminy, podczas gdy art. 24 ust. 2 USG obejmuje także inne podmioty (m.in. spółki handlowe z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub z udziałem samorządowych osób prawnych).

W sprawie rozpatrywanej przez WSA w Poznaniu⁸⁷ w kontekście indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych wojewoda zakwestionował wprowadzony do statutu gminy przepis, zgodnie z którym:

Uprawnienia informacyjne przysługują radnemu tylko w granicach, które wynikają z zakresu, w którym może on wykonywać swój mandat. Uprawnienia te obejmują wyłącznie możliwość pozyskiwania informacji dotyczących działalności jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotów wykonujących przypisane jej zadania i kompetencje w takim zakresie, w jakim mogą one być wykorzystane przez radnego w ramach udziału w procesie decyzyjnym Rady Miejskiej.

Wojewoda zarzucił, że organ stanowiący nie ma kompetencji do definiowania uprawnień, uregulowanych w art. 24 ust. 2 USG, jak również do wprowadzenia wiążącej radnego procedury korzystania z uprawnień, co też zostało poczynione w stanie faktycznym sprawy. Co ciekawe, w toku postępowania rada miejska argumentowała, że w zaskarżonych regulacjach uregulowała zasady udostępniania informacji radnym, kierując się stanowiskiem doktryny oraz „ze względu na blankietowość przedmiotowego przepisu art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i brak

⁸⁴ Wyrok TK z 16 września 2002 r. (K 38/01). W rozwinięciu tej myśli wskazano, że „użyte w zaskarżonych przepisach (niezbyt fortunnie), wyrażenie »zasady« odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji”.

⁸⁵ Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że „są takie dyrektywy proceduralne, które przesądzać mogą wprost o istnieniu prawa do informacji. (...) określonym terminem, określenie formy, w jakiej nastąpić ma ewentualna odmowa udzielenia informacji wraz ze sprecyzowaniem środków zaskarżenia w tej mierze, itd. Nie o takie dyrektywy – zasady – może chodzić w zaskarżonych przepisach” (*ibidem*).

⁸⁶ Zob. P. Sitniewski, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, s. 142–145.

⁸⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 23 lipca 2020 r. (IV SA/Po 71/20).

odesłania do innych przepisów, które można by w drodze analogii zastosować w przedmiotowym zakresie⁸⁸. Przekonywano także, że wprowadzone regulacje mają charakter porządkowy.

Rozpatrujący sprawę sąd w pełni podzielił zarzuty wojewody odnośnie do tego, że unormowania wprowadzają w statucie „w sposób nieuprawniony uprawnienia radnego wynikające z art. 24 ust. 2 u.s.g. związane z wykonywaniem jego mandatu”, zaś w art. 24 ust. 2 USG nie wprowadzono delegacji do tworzenia przez radę gminy procedury określającej sposób realizacji uprawnień radnego⁸⁹. Odnosząc się konkretnie do realiów niniejszej sprawy, WSA w Poznaniu ocenił, że zaskarżone przepisy, wprowadzone do statutu gminy:

zawierają regulacje dotyczące procedury uzyskania informacji poprzez prawo wstępu do pomieszczeń i udostępnienie dokumentów. Niezasadnie Rada wymaga wyraźnego uzasadnienia uzyskania informacji i wstępu do pomieszczeń wykonywaniem mandatu radnego, wypełnienia wniosku wraz ze wskazaniem celu otrzymania informacji i to zgodnie ze wzorem pod rygorem, że wnioski które naruszają zasady określone w Statucie nie będą rozpatrywane (...). Bez podstawy prawnej wprowadzono także termin składania (...) i rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji i wstęp do pomieszczeń w zakresie terminu do 14 dni, a także umożliwieniem realizacji wniosku w terminie do dwóch miesięcy od dnia jego złożenia przez radnego (...). Nadto wprowadzona regulacja zmierza także do usankcjonowania podmiotu – w tym przypadku kierownika jednostki organizacyjnej, który dokonywałby oceny czy udostępnienie radnemu informacji i materiałów nie narusza dóbr osobistych i przepisów o tajemnicy prawnie chronionej (...). Zgodnie z tym przepisem, kierownik jednostki organizacyjnej ma bowiem badać uprzednio złożony wniosek radnego o udostępnienie informacji i materiałów oraz decydować o udostępnieniu informacji radnemu. Prócz tego wprowadzono możliwość pobierania opłaty pokrywającej koszt przygotowania informacji (...) można wnioskować, że organ będzie dokonywał oceny, czy wniosek radnego o jakimś art. 24 ust. 2 u.s.g. nie stanowi wniosku o udostępnienie informacji publicznej i w przypadku pozytywnej oceny w tym zakresie wniosek radnego poddany będzie kognicji ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącznie z odmową udzielenia informacji w formie decyzji. Nie może budzić zatem wątpliwości, że Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji art. 24 ust. 2 u.s.g. wprowadzając regulacje, które nie posiadają żadnego umocowania w powyższym przepisie ustawy.

Warto odnotować, że zdaniem WSA w Poznaniu nieuregulowanie w ustawie o samorządzie gminnym zasad i trybu realizacji uprawnień z art. 24 ust. 2 USG nie jest przeoczeniem ustawodawcy, gdyż:

mając na uwadze cel wprowadzonego przepisu art. 24 ust. 2 u.s.g., właśnie dlatego ustawodawca celowo nie przekazał do kompetencji gmin regulacji w zakresie zasad i trybu udostępnienia tych informacji, by jak najszerzej realizować prawo radnych wynikające z art. 24 ust. 2 u.s.g. do uzyskania informacji i wstępu do pomieszczeń w związku z wykonywaniem mandatu radnego.

⁸⁸ W toku sprawy organ argumentował także, że wprowadzenie regulacji i określenie „przedmiotowego trybu jest konieczne z uwagi na konieczność zapewnienia, aby wnioski radnych nie dezorganizowały codziennej pracy jednostek organizacyjnych gminy oraz spółek gminnych”.

⁸⁹ Odniesiono się przy tym do wyroku WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2019 r. (II SA/Wa 13/19).

Sąd zauważył, że statut byłby właściwym aktem do uregulowania kwestii zasad udzielania informacji i wstępu do pomieszczeń, gdyby „nie ratio legis art. 24 ust. 2 u.s.g. oraz jego treść i sformułowanie, które nie zawiera delegacji ustawowej do zawierania w Statucie takich proceduralnych postanowień”. WSA w Poznaniu jasno uznał, że zaskarżone przepisy nie mają charakteru porządkowego (do czego w toku sprawy przekonywał organ), gdyż takie przepisy nie mogą „dotyczyć w ogóle materialnych treści prawa do uzyskiwania informacji i materiałów ora wstępu do pomieszczeń przez radnego, wyznaczonych przez art. 24 ust. 2 u.s.g., a taka regulacja została wprowadzona do przedmiotowego Statutu Gminy”⁹⁰.

Sprawa ta została oceniona także przez Naczelny Sąd Administracyjny, który oddalił skargę kassacyjną gminy⁹¹. Sąd drugiej instancji nie podzielił argumentu, jakoby zaskarżone przepisy miały charakter jedynie porządkujący i nie ingerowały w treść art. 24 ust. 2 USG. Uznano, że wprowadzono regulację, która:

ogranicza uprawnienia kontrolne radnego tylko do uzyskania tych informacji, które mogą być wykorzystane przez radnego w ramach udziału w procesie decyzyjnym Rady Miejskiej w Jarocinie. Udział w procesie decyzyjnym (właściwie w procesie uchwałodawczym) jest zagwarantowany radnemu w zakresie wykonywania przez niego mandatu i nie jest dopuszczalnym statutowo ograniczanie lub modyfikowanie tego uprawnienia (...). Uprawnienia radnego mogą być ograniczone treścią ustawy, a nie statutu.

Za takie ograniczenie uznano także wprowadzoną odpłatność za uzyskiwanie informacji i materiałów⁹².

W innej ze spraw, którą rozpatrywał WSA w Warszawie⁹³, wojewoda zakwestionował przepisy wprowadzające procedurę realizacji uprawnień radnych, uregulowanych w art. 24 ust. 2 USG. Wskazano w skardze, że rada gminy:

określiła procedurę udostępniania radnym informacji i materiałów w związku z wykonywaniem czynności, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy, warunkując udostępnienie informacji i materiałów wystąpieniem przez radnego z wnioskiem do kierownika miejskiej jednostki organizacyjnej

⁹⁰ Zdaniem WSA w Poznaniu „Uregulowania zawarte w Statucie w tym zakresie mogą dotyczyć wyłącznie kwestii stricte techniczno-porządkowych dotyczących np. miejsca i czasu udostępniania informacji i materiałów radnemu, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z informacjami i materiałami, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”.

⁹¹ Wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r. (III OSK 3785/21).

⁹² NSA podkreślił przy tym, że „dopuszczalna regulacja statutowa może dotyczyć wyłącznie kwestii stricte techniczno-porządkowych tak, aby nie skutkowało to regulacją lub modyfikacją samego prawa radnego do kontroli, a jedynie służyło wykonywaniu tego uprawnienia. Może to dotyczyć np. miejsca i czasu udostępniania informacji i materiałów radnemu, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z informacjami i materiałami, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”.

⁹³ Wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2019 r. (II SA/Wa 13/19).

i dokonaniem przez kierownika badania, czy ich udostępnienie nie narusza przepisów o tajemnicy prawnie chronionej⁹⁴.

Gmina, wywodząc skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, wskazała, że art. 24 ust. 2 USG nie wyklucza, w świetle art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 40 ust. 2 pkt 1 USG, określania w statucie kwestii proceduralnych, przekonując zarazem, że inkryminowany przepis „nie ogranicza ustawowych uprawnień radnych ani w sensie podmiotowym, ani przedmiotowym i jednocześnie mieści się w zakresie materii przewidzianej do regulowania statutem gminy, a tym samym nie narusza prawa”.

WSA w Warszawie podzielił argumenty wojewody, że zaskarżone przepisy statutu normują „w sposób nieuprawniony uprawnienia radnego wynikające z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, związane z wykonywaniem jego mandatu”. Sąd dostrzegł, że w przepisach ustawy o samorządzie gminnym „nie zawarto delegacji do tworzenia przez radę gminy procedury określającej sposób realizacji, przyznanych przez ustawodawcę w art. 24 ust. 2 uprawnień radnego”, przy czym podkreślił, w akcie prawa miejscowego „nie można natomiast ani rozszerzać, ani ograniczać uprawnień i obowiązków adresatów danego aktu prawa miejscowego wynikających wprost z ustawy”. Zaakceptowano zatem stanowisko wojewody, że uregulowanie w statucie „procedury udostępniania informacji i materiałów, w związku z wykonywaniem czynności radnego, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez wyznaczenie podmiotu warunkującego dostęp radnego do żądanych przez niego informacji i materiałów, stoi w sprzeczności ze wskazanym przepisem rangi ustawowej”. Nie podzielono przy tym argumentu, że zaskarżone przepisy mają jedynie porządkujący charakter, przez co nie wpływają na ustawowe prawo radnego⁹⁵.

Odpowiedzialność z tytułu realizowania uprawnień informacyjnych radnego

W świetle art. 24 ust. 2 USG zakres uprawnienia informacyjnego radnego wiąże się z ograniczeniami, związanymi z: potrzebą realizowania uprawnień w związku z wykonywaniem mandatu, zakazem naruszania dóbr osobistych innych podmiotów oraz potrzebą zachowania tajemnicy prawnie chronionej. W tym przypadku należy rozważyć, jaka odpowiedzialność może dotyczyć radnego, który przy wykonywaniu uprawnień wkroczy w sferę objętą powyższymi ograniczeniami. Ponadto, zwłaszcza w świetle obaw wyrażonych podczas prac parlamentarnych związanych z przyjęciem ustawy z 11 stycznia 2018 r., należy rozważyć ewentualną odpowiedzialność za sposób wykonywania uprawnień radnego, który to sposób prowadzi m.in. do trudności

⁹⁴ Zaskarżone przepisy miały określać m.in., że kierownik miejskiej jednostki organizacyjnej bada uprzednio złożony wniosek radnego o udostępnienie informacji i materiałów oraz decyduje o ich udostępnieniu niezwłocznie, ale nie później niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku przez radnego.

⁹⁵ Podobnie jak w poprzednio analizowanym wyroku WSA w Poznaniu, zdaniem warszawskiego sądu „Uregulowania zawarte w statucie gminy w tym zakresie mogą dotyczyć wyłącznie kwestii stricte techniczno-porządkowych dotyczących np. miejsca i czasu udostępniania informacji i materiałów radnemu, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z informacjami i materiałami, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”.

w funkcjonowaniu podmiotu lub zmierza do obstrukcji wykonywania przez podmiot zadań czy też do naruszenia innych dóbr prawnie chronionych.

W kontekście parlamentarzystów wskazuje się, że naruszenie granic uprawnienia informacyjnego naraża deputowanego „na odpowiedzialność tak regulaminową, jak i odpowiedzialność cywilną, która może być dochodzona przez osoby, których dobra osobiste zostały naruszone”⁹⁶. Zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów reguluje rozdział 4 Regulaminu Sejmu. Obejmuje on sankcjonowanie m.in. niewykonywania obowiązków poselskich⁹⁷, jak również możliwość obniżenia uposażenia poselskiego lub obniżenia diety parlamentarnej (w tym do jej pełnej wysokości) w określonych przypadkach, gdy poseł uniemożliwia pracę Sejmu lub jego organów, naruszył na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu organów Sejmu powagę Sejmu, jak również, gdy poseł na terenie pozostającym w zarządzie Kancelarii Sejmu w rażący sposób naruszył spokój lub porządek⁹⁸. Spełnienie tych przesłanek jawi się jako problematyczne w kontekście sposobu realizowania uprawnień deputowanego. W przypadku parlamentarzystów bardziej adekwatną reakcją będzie odpowiedzialność przed Komisją Etyki Poselskiej związana z zachowaniem w sposób nieodpowiadający godności posła⁹⁹. Dolegliwość sankcji ze strony Komisji Etyki Poselskiej wiąże się nie tyle z ingerencją w sposób wykonywania mandatu, ile z polityczną i społeczną odpowiedzialnością. Komisja może zwrócić posłowi uwagę, udzielić upomnienia lub nagany¹⁰⁰, jednakże ważnym aspektem jest, że uchwały Komisji – w świetle art. 147 ust. 2 Regulaminu Sejmu – podaje się do publicznej wiadomości.

Warto przy tym podkreślić, że radnemu, w przeciwieństwie do parlamentarzysty, nie przysługuje immunitet (ani formalny, ani materialny). Zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji RP, poseł¹⁰¹ nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. W przypadku radnych analogicznej regulacji nie wprowadzono ani na poziomie konstytucyjnym, ani ustawowym. Oznacza to, że radny może ponieść odpowiedzialność za działalność, nawet jeśli byłaby związana z wykonywaniem mandatu.

Egzemplifikacją odpowiedzialności cywilnej radnego, związanej z wykonywaniem indywidualnych uprawnień informacyjnych, jest sprawa zakończona wyrokiem Sądu Okręgowego w Szczecinie

⁹⁶ P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014, s. 274.

⁹⁷ Stosownie z art. 22 ust. 1 Regulaminu Sejmu, za niewykonywanie obowiązków poselskich Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych może, w drodze uchwały: 1) zwrócić posłowi uwagę; 2) udzielić posłowi upomnienia; 3) udzielić posłowi nagany.

⁹⁸ Art. 23 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁹⁹ Art. 145 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

¹⁰⁰ Art. 147 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

¹⁰¹ Stosownie do art. 108 Konstytucji RP, przywołany art. 105 Konstytucji RP stosuje się odpowiednio do senatorów.

z 19 marca 2020 r.¹⁰² Powództwo w tej sprawie wywiodła spółka samorządowa, będąca podmiotem zobowiązanym do realizowania żądań informacyjnych radnych. Pozwaną była radna korzystająca względem tej spółki z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 23 ust. 3b USW. Przedmiotem sprawy stała się ochrona dóbr osobistych spółki, która oceniła, że wypowiedzi radnej ingerują w dobre imię spółki. Wypowiedzi te zaś pozostawały w związku z wykonywaniem przez radną uprawnień informacyjnych.

Rozpatrując sprawę sąd ustalił następujące istotne elementy stanu faktycznego. 8 lutego 2019 r. radna udała się (bez zapowiedzi) do spółki i zwróciła się o rozmowę z prezesem i okazanie określonej umowy¹⁰³. Z uwagi na absencję prezesa radną przyjął wiceprezes spółki (wraz z dyrektorem oraz radcą prawnym). Podczas 2-godzinnej rozmowy udostępniono umowę oraz udzielano odpowiedzi na pytania. Radna została poproszona o złożenie listy dokumentów, które chciałaby uzyskać do wglądu, gdyż ich przygotowanie wymagało więcej czasu, nie tylko z uwagi na kwestie logistyczne (działalność spółki także w innej lokalizacji), lecz także na konieczność oceny ochrony innych dóbr prawnie chronionych. Radna 19 lutego 2019 r. złożyła listę dokumentów, które następnie były jej sukcesywnie przekazywane. Wspomniana wizyta 8 lutego 2019 r. była przerwana przez radną, na którą przed siedzibą spółki oczekiwali przedstawiciele spółki.

Zarówno podczas konferencji prasowej 8 lutego 2019 r., jak też podczas wizyty 10 lutego 2019 r. radna zarzuciła, że nie zostały jej przekazane żądane dokumenty oraz że spółka nie jest przygotowana do prowadzenia projektów o tak dużej skali z uwagi na nieprzyjęcie określonych procedur, a nadto zbyt małe zasoby spółki. Sąd Okręgowy w Szczecinie uznał, że wypowiedzi radnej naruszają dobra osobiste spółki. W uzasadnieniu judykatu sąd uznał za konieczne, aby „przytoczyć okoliczności »interwencji« pozwanej w siedzibie spółki”, która odbyła się przed emisją programu w telewizji, podczas którego radna wypowiedziała słowa naruszające dobra osobiste spółki. Zdaniem sądu:

standardy owej „kontroli” narzucone przez pozwaną (...) odbiegały od standardów przyjętych w demokratycznym kraju. Sąd nie neguje płynącego z przepisów ustawy o samorządzie województwa uprawnienia radnych do uzyskiwania informacji i materiałów, czy wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, ale sposób, w jaki uczynili to radni w niniejszej sprawie wskazuje, iż byli oni z góry nastawieni na osiągnięcie konkretnego rezultatu. Mianowicie, wejście do siedziby spółki robiąc sobie zdjęcia, by szerszemu gronu pokazać swą aktywność polityczną, a następnie krytyczne wypowiedzi o kompetencjach powódki w trakcie mającej miejsce dwie godziny później konferencji prasowej. (...) Zobrazowanie w niniejszym stanie faktycznym metod i środków dokonanych podczas „kontroli” w dniu 8 lutego 2019 roku w siedzibie powódki jest istotne przy wykazaniu rzeczywistych zamiarów, jakimi kierowała się pozwana

¹⁰² Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z 19 marca 2020 r. (I C 562/19, niepubl.). Wyrok ten został zmieniony na mocy wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 14 stycznia 2021 r. (I ACa 314/20, niepubl.), jednakże w zakresie nieistotnym dla przedstawionych niniejszych rozważań (sąd II instancji uznał, co do zasady, że pozwana naruszyła dobre imię i wizerunek powódki, „choć nie w takim rozmiarze, jak to przyjął Sąd I instancji”).

¹⁰³ Rzecz dotyczyła umowy o powierzenie realizacji określonego programu, finansowanego ze środków unijnych.

udzielając następnie wypowiedzi wyemitowanej na antenie programu wyemitowanego w regionalnej telewizji (...), a nadto wypuklenia, że podjęte przez nią działania wzajemnie ze sobą korelują. W ocenie sądu cała procedura kontrolna podjęta przez pozwaną była z góry zaplanowanym spektaklem publicznym, swoistym show, nastawionym na określony cel.

Sąd uznał, że działania pozwanej radnej stanowiły „wyraz politycznego odwetu i próbę podważenia autorytetu spółki”. Dalej wskazano¹⁰⁴, że:

po to, by stwierdzić, czy i na ile dobre przygotowana jest Spółka (...), by zarządzać tak dużym przedsięwzięciem, koniecznym byłoby w ocenie sądu przeprowadzenie co najmniej kilkunastu audytu przez niezależnych od obecnej władzy, dobrze przygotowanych do tego merytorycznie specjalistów. Którymi radni wszak jednak nie są. I to jednak nie pozwana ma wystarczające kompetencje by zweryfikować, czy istniejące w spółce procedury są prawidłowe (...).

Sąd skonstruował, że formułowanie przez radną wypowiedzi naruszających dobra osobiste spółki jest „nie tylko nieuprawnione, ale klóci się z elementarnym poczuciem uczciwości”.

Warto podkreślić, że choć bezpośrednim przedmiotem sprawy oraz podstawą powództwa stała się wypowiedź radnej, zarzucająca spółce samorządowej nieprawidłowości, to istotne dla sądu były okoliczności realizowania uprawnień informacyjnych, co miało następnie stanowić podstawę wypowiedzianych przez radną słów.

Uwagi podsumowujące

Jak wynika z przedstawionej powyżej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, judykatura stoi na jasnym i konsekwentnie utrzymywanym stanowisku, że sposób realizacji żądania informacyjnego radnego nie podlega kognicji sądu administracyjnego, co w konsekwencji obejmuje także ewentualną bezczynność podmiotów zobowiązanych. Sądy odrzucają skargi radnych, niezależnie od tego, czy są oparte na art. 3 § 2 pkt 4 PPSA, czy też na art. 101a ust. 1 w zw. z art. 101 ust. 1 USG. W uzasadnieniach akcentuje się m.in., że czynienie przez radnego użytku z przysługujących mu indywidualnych uprawnień informacyjnych, które musi następować „w wykonaniu mandatu”,

¹⁰⁴ Sąd odniósł się też do kwestii zarzutu radnej co do braku udostępnienia wszystkich materiałów, o które się zwróciła: „Analizując problem zdroworozsądkowo niepodobna zarzucić powódce, że nie okazała do wglądu (...) »wszystkich« dokumentów, skoro pozwana nawet nie zapowiedziała swojej wizyty wcześniej. A trudno wszak oczekiwać, że tylko z uwagi na wizytę radnej rzesza pracowników powódki oderwie się nagle od swoich często bardzo pilnych i zaplanowanych wcześniej zadań tylko po to, by spośród tysięcy rozmaitych wyselekcjonować te, które pani radnej mogą okazać się potrzebne (...) dodatkowo każdy z tych dokumentów musiał wszak zostać oceniony wcześniej pod kątem możliwości naruszenia dóbr osobistych innych osób oraz tajemnicy prawnie strzeżonej. Tego wymaga bowiem przytoczony już wcześniej przepis art. 23 ust. 3b ustawy (...) o samorządzie województwa. Jest oczywiste, że w ciągu dwóch godzin (...) żaden podmiot, żadna spółka, żadne przedsiębiorstwo nie byłoby w stanie tego dokonać. I zdaniem sądu pozwana, znając treść przepisu, miała, a przynajmniej powinna mieć, tego pełną świadomość”.

dotyczy wewnętrznej sfery administracji¹⁰⁵, tj. relacji pomiędzy dwoma podmiotami publicznymi (organami publicznymi)¹⁰⁶. Przyznane radnym uprawnienia informacyjne nie dotyczą bowiem praw podmiotowych przyznanych jednostce, zaś powstała w konsekwencji sprawa władczej relacji administracji publicznej oraz podmiotu organizacyjnie niepodporządkowanego. To też, zdaniem sądu, wyklucza możliwość zidentyfikowania po stronie skarżącego radnego zmaterializowania się „interesu prawnego”, warunkującego dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego. Sądy administracyjne sięgają przy tym do argumentacji wykorzystywanej w sprawach związanych z sądową kontrolą sposobu realizowania interpelacji i zapytań radnych, w których to sprawach także skargi są odrzucane. Wskazywano też, że uprawnienia informacyjne przysługującym parlamentarzystom, w świetle dotychczasowego stanowiska judykatury, nie mieszczą się w kognicji sądów administracyjnych.

Choć judykatura wyłącza możliwość skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego w związku z wykonywaniem indywidualnych uprawnień informacyjnych przez radnych, to wskazywane są inne możliwe negatywne konsekwencje, które mogą zmaterializować się w przypadku nieuzasadnionej odmowy realizacji uprawnień informacyjnych radnego. Istnieje możliwość skorzystania z instrumentów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego (w tym możliwości odwołania organu wykonawczego przez Prezesa Rady Ministrów), jednak trudno uznać to za adekwatną i proporcjonalną reakcję, nawet gdyby naruszenia (związane z nieuzasadnionym niewykonywaniem obowiązków informacyjnych) nie stanowiły incydentalnych zdarzeń.

Wskazuje się także na możliwość nieudzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu przez organ wykonawczy oraz na możliwość wniesienia skargi na działalność organu wykonawczego, opartej na dziale VIII KPA. Wprawdzie na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. wprowadzono nowy instrument, zwiększający funkcję kontrolną organu stanowiącego, tj. udzielanie wotum zaufania organowi wykonawczemu oraz możliwość przeprowadzenia referendum w określonych warunkach, związanych z nieudzieleniem wotum zaufania (odmiennymi w przypadku gminy oraz powiatu i województwa). Odpowiedzialność ta dotyczy jednak jedynie organu wykonawczego, zaś krąg podmiotów podległych analizowanym uprawnieniom radnych jest znacznie szerszy. Ponadto odpowiedzialność z tytułu nieudzielenia wotum zaufania pozostaje dość hipotetyczna, istotnie rozciągnięta w czasie, a nadto może budzić wątpliwości co do proporcjonalności. Tryb wnioskowo-skargowy, regulowany przepisami działu VIII KPA, nie jest zaś efektywnym instrumentem

¹⁰⁵ Z tym ujęciem polemizuje S. Gajewski, wskazując, że wykonywanie mandatu obejmuje dwie strefy: kolegialną, związaną z funkcjonowaniem organu stanowiącego, oraz indywidualną, w przypadku której radny działa niezależnie, nie działając jako organ administracji publicznej, przez co nie można rozpatrywać nawiązanego stosunku prawnego z perspektywy kierownictwa lub nadzoru, co – zasadniczo – wykluczałoby kognicję sądowoadministracyjną (S. Gajewski, *Głos do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 29 stycznia 2021 r.*, sygn. II SA/Ke 1068/20 (*głos krytyczny*), „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 1(37), s. 180–181).

¹⁰⁶ Z uwagi na brak relacji podrzędności i nadrzędności wątpliwe jest, czy w tym przypadku można mówić o stosunku administracyjnoprawnym (zob. K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 294–297).

egzekwowania uprawnień, bowiem ewentualnie sankcjonuje, na poziomie politycznej oceny, nieprawidłowe działanie.

Można w końcu wskazać na dochodzenie przez radnego odpowiedzialności cywilnej i karnej. Jawią się one jako problematyczne, zwłaszcza pod kątem dowodowym, oraz w praktyce mogą dotyczyć ekstraordynaryjnych przypadków ostentacyjnego lekceważenia obowiązków przez podmioty zobowiązane lub też celowego działania w celu nieudzielenia informacji, co może skutkować m.in. wyrządzeniem szkody.

Dostrzec przy tym można różnicę w sytuacji radnego oraz parlamentarzysty. Parlamentarzyście przysługują także inne instrumenty prawne (abstrahując w tym miejscu od ich skuteczności i adekwatności), a także wsparcie instytucjonalne ze strony Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu. Ten wątek zostanie pogłębiony w ramach dalszych rozważań.

Sądy administracyjne zajmowały się oceną aktów przyjmowanych przez podmioty zobowiązane, w których regulowano sposób realizowania przysługujących radnym indywidualnych uprawnień informacyjnych. Sprawy te ilustrują potrzebę podmiotów zobowiązanych do określenia pewnych reguł (także stabilizujących sytuację radnych), co wynika z lakoniczności regulacji ustawowej. Sądy administracyjne zasadniczo dopuszczają przyjmowanie aktów wewnętrznych (np. zarządzeń organu wykonawczego), regulujących kwestie *stricte* techniczne i organizacyjne, o ile nie wpływają one na sposób wykonywania przez radnych uprawnień lub też nie „współkształtują” zagadnień regulowanych ustawowo. Akty wewnętrzne nie mogą dotyczyć m.in. sposobu wnioskowania radnych o udostępnienie informacji lub materiałów czy też terminów wnioskowania i realizacji. Kwestie organizacyjne (np. wskazanie właściwej komórki organizacyjnej, zasady ewidencjonowania żądań informacyjnych itd.) mogą zostać określone m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu.

Zrozumiałe jest poszukiwanie w praktyce samorządowej przestrzeni normatywnej do uregulowania kwestii dotyczących wykonywania indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego w statucie jednostki samorządu terytorialnego, która określa ustrój wewnętrzny gminy. Takie rozwiązanie pozwoliłoby zniwelować negatywne skutki ogólności regulacji art. 24 ust. 2 USG, a przez to zwiększyłyby pewność sytuacji po stronie zarówno radnego, jak i podmiotu zobowiązanego. Sądy administracyjne, w obliczu braku upoważnienia ustawowego do określenia zagadnień merytorycznych w statutach, dostrzegają możliwość określenia jedynie zagadnień technicznych i organizacyjnych – analogicznie jak ma to miejsce w przypadku aktów wewnętrznych, przyjmowanych przez podmioty zobowiązane.

Niezależnie od powyższych względów regulowanie kwestii związanych z wykonywaniem żądań informacyjnych radnych w statucie miałyby istotną słabość. Mianowicie o ile regulacje statutowe mogłyby wiązać organ wykonawczy, kierujący podległym mu aparatem administracyjnym, o tyle art. 24 ust. 2 USG obejmuje szerszy katalog podmiotów. Regulacje statutowe nie mogłyby bowiem oddziaływać bezpośrednio na te podmioty zobowiązane, które choć znajdują się w katalogu podmiotów zobowiązanych w świetle art. 24 ust. 2 USG, to nie są jednostkami organizacyjnie

podporządkowanymi organom gminy (np. spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego lub spółki z udziałem samorządowych osób prawnych).

Z powyższych względów z perspektywy osoby pełniącej mandat radnego rozsądną alternatywą może być wystąpienie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Choć w przypadku uprawnień parlamentarzystów w piśmiennictwie podkreślano możliwość skorzystania, konkurencyjnie, z jednego z dwóch instrumentów, to względem uprawnień informacyjnych radnych w orzecznictwie pojawiły się odmienne stanowiska. Z jednej strony twierdzono, że z uwagi na normę kolizyjną zawartą w art. 1 ust. 2 UDIP, art. 24 ust. 2 USG, jako *lex specialis*, wyłącza możliwość rozpatrywania wniosku radnego w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z drugiej strony, co istotne z perspektywy statusu radnego, widoczne jest w orzecznictwie stanowisko, że radny jako obywatel może skorzystać z prawa do informacji publicznej, niezależnie od uprawnień przewidzianych w art. 24 ust. 2 USG.

Z perspektywy procesowej ważne jest w tym przypadku, aby radny w sposób niebudzący wątpliwości zmanifestował, że występuje o udostępnienie informacji publicznej. W przypadku bowiem uznania przez sąd administracyjny, że okoliczności sprawy wskazują na działanie radnego w związku z wykonywaniem mandatu, konsekwencją będzie odrzucenie skargi. Na tym tle dochodzi do wątpliwości procesowych, mogących skutkować negatywnym dla skarżącego radnego rozstrzygnięciem.

W tym kontekście warto odnotować postulat wprowadzenia na poziomie normatywnym odpowiedniego stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do korzystania przez radnych z art. 24 ust. 2 USG. Postulat ten stanowi odpowiedź na stwierdzenie, że brak przewidzianej procedury realizowania prawa, ale także rozstrzygania o odmowie, pozostawia „duże pole do kwestionowania uprawnień radnych”¹⁰⁷.

Należy zauważyć, że realizowanie przez radnych uprawnień informacyjnych może wiązać się z ich odpowiedzialnością, w tym zwłaszcza odpowiedzialnością cywilną. W przypadku parlamentarzystów sposób wykonywania uprawnień (w tym indywidualnych uprawnień informacyjnych) jest przede wszystkim związany z odpowiedzialnością regulaminową i odpowiedzialnością przez Komisję Etyki Poselskiej. Parlamentarzystą, w przeciwieństwie do radnego, może być pociągnięty do odpowiedzialności za działalność wchodzącą w skład sprawowania mandatu, naruszającą prawa osób trzecich, jedynie za zgodą Sejmu. Odpowiedniej regulacji immunitetowej nie przewidziano w stosunku do radnych. Jak dowodzi analizowany wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie, przedmiotem odpowiedzialności może być nie tylko sposób wykonywania uprawnień informacyjnych, lecz także wypowiedzi formułowane na podstawie dokonanych przez radnego czynności w podmiotach zobowiązanych.

¹⁰⁷ J.J. Zięty, *Przyczyny odmowy...*, s. 74.

Rozdział IV

Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego z perspektywy modelu mandatu radnego

Charakterystyka mandatu radnego oraz warunki jego wykonywania

W polskich realiach ustrojowych wyraz znalazła koncepcja mandatu przedstawicielskiego radnego, który cechuje jego generalność, niezależność i nieodwoływalność¹. W kontekście warunków jego wykonywania należy podkreślić społeczny charakter mandatu radnego. Radni nie otrzymują bowiem wynagrodzenia z tytułu pełnionej przez siebie funkcji. Chroniony jest stosunek pracy radnego (nawiązany niezależnie od sprawowanej funkcji), bowiem – stosownie do art. 25 ust. 2 zdanie pierwsze USG – rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem². Z ochroną stosunku pracy wiąże się też obowiązek zwolnienia radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy³. Za to zwolnienie nie przysługuje radnemu wynagrodzenie, które powinno być rekompensowane przez dietę. Zgodnie z art. 25 ust. 4 USG, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych⁴.

W jednej ze spraw rozpatrywanych przez sąd administracyjny wojewoda zakwestionował uchwałę organu stanowiącego w przedmiocie ustalenia diet dla radnych, która ograniczała prawo do diety, jeśli radny ani nie pełnił określonych funkcji w organie stanowiącym (przewodniczący rady, wiceprzewodniczący, nieetatowy członek zarządu, przewodniczący komisji itd.), ani też nie był członkiem co najmniej dwóch komisji. Rozpatrujący WSA w Gdańsku podkreślił, że ustawodawca nie określił, jakie działania podejmowane przez radnych wymagają przyznania diet. Zaznaczył zarazem, że:

ustawodawca wyznacza radnemu szereg obowiązków i określa prawa w ramach pełnionej funkcji. W myśl art. 21 ust. 1 zd. 2 u.s.p., radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami,

¹ A. Wierzbica, *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023, s. 28.

² Zgodnie z art. 25 ust. 2 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

³ Art. 25 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

⁴ Zawarto zarazem upoważnienie ustawowe w art. 25 ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu oraz ułatwienie dokonywania rozliczeń.

a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawia je organom powiatu do rozpatrzenia. Zgodnie z art. 21 ust. 2 tej ustawy, radny obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. Stosownie do art. 21 ust. 2a ww. ustawy, w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność starostwa powiatowego, a także spółek z udziałem powiatu, spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowych osób prawnych, powiatowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Z kolei art. 21 ust. 9 ww. ustawy stanowi, iż w sprawach dotyczących powiatu radni mogą kierować interpelacje i zapytania do starosty.

WSA w Gdańsku skonstatował, że „ustalając zatem przysługujące radnemu diety, rada powiatu powinna mieć na uwadze zakres wszystkich stawianych przed radnym zadań”⁵. Podkreślono w końcu, że „obowiązkowy mechanizm potrąceń z ustalonej w uchwale diety musi przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego. Powinien zatem obejmować nie tylko nieobecność w sesjach rady i posiedzeniach komisji rady, ale również brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety”.

Nieco odmienny stan faktyczny⁶ stał się przedmiotem kontroli WSA w Olsztynie⁷, który podkreślił, że poza ograniczeniami ustawowymi:

rada gminy ma możliwość kreowania własnych zasad ustalania (różnicowania) wysokości przysługujących radnym diet (z uwzględnieniem funkcji wypełnianych przez radnego) oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Zasady określone przez radę gminy muszą jednak uwzględniać rekompensacyjny charakter tego ekwiwalentu, tj. koszty poniesione w związku z wykonywaniem funkcji i zadań powierzonych radnemu oraz ewentualnych utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskał w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego (...). Systemowo dieta radnego została ukształtowana w taki sposób, że nie stanowi ona wynagrodzenia za pracę, bowiem radny pełni funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z gminą (miastem), ani też nawiązaniem z nią umowy cywilnoprawnej. Dieta ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści (np. pomniejszonego wynagrodzenia za pracę), jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Nie budzi przy tym wątpliwości, że możliwe jest różnicowanie wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego⁸.

⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 10 października 2024 r., III SA/Gd 367/24. Tak też wyrok WSA w Gliwicach z 3 lutego 2021 r. (III SA/GI 637/20).

⁶ W uchwale rady gminy określono ryczałtową dietę za udział w każdym posiedzeniu rady, a ponadto zryczałtowaną wysokość diety dla tych radnych, którzy pełnią funkcję przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady. Wojewoda stwierdził nieważność uchwały w tym zakresie, zaś rozstrzygnięcie nadzorcze zostało zaskarżone do WSA w Olsztynie przez gminę.

⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 6 lutego 2024 r. (II SA/OI 1116/23).

⁸ Odniesiono się przy tym do wyroku NSA z 14 czerwca 2022 r. (III OSK 5279/21).

Odnosząc się do stanu faktycznego sprawy, WSA w Olsztynie wskazał, że:

Wprowadzie przepisy u.s.g. nie regulują wprost, za co radnemu przysługuje dieta, jednakże uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, wskazać należy, że ustalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, winny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności radnego w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Przy czym regulacje te powinny uwzględniać w zakresie wysokości diety przysługującej radnemu wszystkie jego obowiązki, nie zaś tylko te, które są związane z udziałem w posiedzeniach rady lub komisji. Zauważyć bowiem należy, że radny, realizując swój mandat, podejmuje wiele czynności wykraczających zakresowo poza uczestnictwo w posiedzeniach rady czy komisji. W myśl art. 23 u.s.g. 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. Stosownie do art. 24 ust. 2 u.s.g. w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Z kolei art. 24 ust. 3 u.s.g. stanowi, że w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Mechanizm ustalania wysokości diety nie może zatem opierać się wyłącznie na uczestnictwie w posiedzeniach rady gminy czy komisji. Uzależnienie wysokości diety wyłącznie od obecności lub też nieobecności radnego na sesjach rady, czy posiedzeniach komisji jest nie tylko niesprawiedliwe, ale i bezpodstawne (zob. wyrok NSA z 10 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 3602/21, wyrok WSA w Olsztynie z 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/OI 763/19, dostępne w CBOSA).

Wskazano bowiem m.in., że obecność podczas posiedzeń rady to jedynie „wycinek z zakresu czynności wykonywanych przez radnych” oraz że „w miesiącach, w których obrady lub posiedzenia nie są wyznaczane, radni również wykonują swą funkcję”.

NSA wskazał, że:

Wymóg skorelowania zasad przyznawania diety radnemu z jego aktywnością mandatową nie wyklucza możliwości ustalenia diety oraz zwrotu kosztów podróży w formie ryczałtu. W takim układzie zasady ustalania wysokości diety ujętej w punkcie wyjścia obliczeń, jako określona miesięcznie kwota, powinny przewidywać możliwość jej pomniejszenia w razie absencji radnego na posiedzeniach (rady, komisji, itp.) oraz w związku z niewykonywaniem przez niego innych obowiązków. Każdy ryczałt ze swej istoty, pomimo iż stanowi pewną generalizację, powinien stanowić odzwierciedlenie rzeczywiście poniesionych wydatków, względnie rzeczywiście nieosiągniętego dochodu, które ma kompensować. Konsekwentnie, jeżeli zachodzą okoliczności uzasadniające ocenę, że nie doszło do ekspensu lub nie doszło do utraty dochodu, zasady wedle których ustala się przyznawanie ryczałtu, powinny przewidywać instrumenty pozwalające na zredukowanie jego wysokości, przywracając mu walor realnego ekwiwalentu. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy radny otrzymuje miesięcznie zryczałtowaną dietę, pomimo tego, że nie wykonuje swoich obowiązków, i tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem tej funkcji. Brak jasnych i kompletnych zasad dotyczących ustalenia wysokości diet sprawia, że ustalona w stałej

kwocie diety w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji, co jest zaprzeczeniem idei zapewnienia wyrównania finansowego odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu⁹.

Podkreślono przy tym, że:

Obowiązkowy mechanizm potrąceń z tak ustalonej diety musi z kolei przewidywać redukcję kwoty ryczałtu adekwatnie do zmniejszenia aktywności radnego w danym miesiącu. Powinien zatem obejmować zarówno nieobecność w posiedzeniach rady gminy i posiedzeniach komisji rady gminy, jak i brak aktywności w pozostałej sferze działalności mandatowej, będącej podstawą przyznania diety. Ostatecznie więc, jeżeli radny w danym miesiącu nie podejmuje żadnej aktywności mandatowej (przykładowo skutek choroby), dieta nie będzie mu przysługiwać. Założenie odmienne, pozwalające na przyznanie swego rodzaju „diety minimalnej”, stanowiłoby zaprzeczenie jej rekompensacyjnego charakteru.

Podobnie WSA w Gliwicach zauważył, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym „określają zakres funkcji radnego, które nie ograniczają się jedynie do udziału w posiedzeniach sesji i komisji”, w tym uprawnienia uregulowane w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰.

Przywołane orzecznictwo ilustruje klarowne stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym funkcje radnego nie sprowadzają się tylko do udziału w posiedzeniach rady i jej organów¹¹. Co istotne, jest to wskazywane z uwzględnieniem nowych uprawnień radnych, przyznanych na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. Znamienne jest to, że w ślad za istotnym rozszerzeniem uprawnień radnych nie poszła systemowa, ustrojowa zmiana, związana ze statusem radnego.

Tymczasem sprawowanie mandatu posła lub senatora ma zasadniczo zawodowy charakter. Parlamentarzyście przysługuje w okresie sprawowania mandatu uposażenie poselskie lub senatorskie¹², o ile nie prowadzi działalności gospodarczej samodzielnie lub wspólnie z innymi osobami albo nie skorzystał z urlopu bezpłatnego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ww. ustawy. Możliwe jest obniżenie uposażenia, na zasadach określonych odpowiednio w Regulaminie Sejmu lub Regulaminie Senatu, w przypadku posłów i senatorów m.in. uniemożliwiających, poprzez rażąco naruszanie przepisów odpowiednich regulaminów, pracę Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, nieuczestniczących, bez usprawiedliwienia, w posiedzeniach Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, czy też naruszających

⁹ Wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r. (III OSK 5279/21).

¹⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 23 sierpnia 2022 r. (III SA/GI 543/22). Podobne stanowisko zaprezentowano w wyroku WSA w Olsztynie z 7 listopada 2019 r. (II SA/OI 763/19).

¹¹ Zob. też K. Bandarzewski, *Problematyka ustalania wysokości diet radnych i sołtysów*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11, s. 22–25.

¹² Art. 25 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z art. 25 ust. 2 tejże ustawy, uposażenie odpowiada 80% wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu, ustalonego na podstawie przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z wyłączeniem dodatku z tytułu wysługi lat.

swoim zachowaniem powagę Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego na ich posiedzeniach lub posiedzeniach ich organów¹³. Ponadto, zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, parlamentarzyście przysługują środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju¹⁴. W odniesieniu do diety parlamentarnej odpowiednio Regulamin Sejmu lub Regulamin Senatu regulują zasady nie tylko obniżania, lecz także utraty prawa do diety parlamentarnej posłów i senatorów w określonych ustawowo przypadkach (podobnych do podstaw obniżania uposażenia posła lub senatora)¹⁵.

W kontekście korzystania z uprawnień informacyjnych, które – jak wskazano – są jednym z elementów wykonywania mandatu „w terenie”, poseł lub senator ma prawo, na terenie kraju, do bezpłatnego przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego oraz przelotów w krajowym przewozie lotniczym, a także do bezpłatnych przejazdów środkami publicznej komunikacji miejskiej¹⁶. W przypadku radnych przyjęto inny model, w którym radnym przysługuje zwrot kosztów podróży (na zasadach określonych przez radę gminy – art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym), przy czym rozporządzenie określa „sposób ustalania należności” z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, uwzględniając m.in. celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu. W akcie wykonawczym określono, że „podróżą służbową jest wykonywanie przez radnego zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, określonego przez przewodniczącego rady gminy, poza miejscowością, w której znajduje się siedziba rady”¹⁷. Termin i miejsce wykonywania zadania oraz miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej ma określić przewodniczący rady gminy w poleceniu służbowym¹⁸. Instrument ten nie znajduje więc odniesienia do realizowania indywidualnych uprawnień informacyjnych, skoro ma się wiązać z wydaniem polecenia przez przewodniczącego. Warto podkreślić, że analogiczne regulacje przyjęto względem radnych powiatowych¹⁹ oraz radnych województwa, w przypadku których wykonywanie mandatu poza miejscowością, w której

¹³ Art. 25 ust. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

¹⁴ W zryczałtowanej wysokości 25% wynagrodzenia podsekretarza stanu, ustalonego na podstawie przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z wyłączeniem dodatku z tytułu wysługi lat (dieta parlamentarna). Dieta parlamentarna jest wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych w granicach określonych w odrębnych przepisach dla diet otrzymywanych z tytułu pełnienia obowiązków obywatelskich i nie może być zajęta w drodze egzekucji.

¹⁵ Art. 42 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

¹⁶ Art. 43 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

¹⁷ § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. z 2000 r., nr 66, poz. 800 ze zm.).

¹⁸ § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy.

¹⁹ Zob. § 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz.U. z 2000 r., nr 66, poz. 799 ze zm.).

znajduje się siedziba sejmiku, może wiązać się z pokonywaniem większych odległości i związanymi z tym kosztami²⁰.

Ważnym elementem i organizacyjnym, i merytorycznym sprawowania mandatu parlamentarnego (w tym w zakresie realizowania indywidualnych uprawnień informacyjnych) jest tworzenie biur poselskich, senatorskich lub poselsko-senatorskich przez parlamentarzystów. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie²¹. Posłowi i senatorowi przysługuje ryczałt na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur, na zasadach i w wysokości określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, przy czym zastrzeżono, że środki te nie mogą być wykorzystywane na inne cele niż określone w zdaniu pierwszym²² (art. 23 ust. 3 ustawy). Funkcjonowanie biur poselskich może wiązać się z zatrudnieniem pracowników w biurze²³. Działalność posła lub senatora może być wspierana przez społecznych współpracowników²⁴. Biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie mają służyć obsłudze działalności parlamentarzysty w terenie, z którą, z natury rzeczy, ma związek realizowanie uprawnień informacyjnych przez posła lub senatora.

W kontekście prowadzonych rozważań należy z naciskiem podkreślić, że takiego wsparcia nie uzyskują radni w ramach wykonywania swojego mandatu. Nie dysponują zapleczem organizacyjno-merytorycznym, które wspierałoby w realizacji mandatu, w tym poprzez czynienie przez radnych użytku z przysługujących im indywidualnych uprawnień informacyjnych.

Pozostałe uprawnienia radnego w świetle uprawnień parlamentarzysty

W kontekście prowadzonych rozważań należy zauważyć, że na mocy przepisów ustawy z 11 stycznia 2018 r. radnym przyznano jedynie indywidualne uprawnienia informacyjne, podczas gdy posłowie korzystają z szerszego zakresu narzędzi. Przepisy art. 16, 19 i 20 ustawy o wykonywaniu

²⁰ Zob. § 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych województwa (Dz.U. z 2000 r., nr 66, poz. 798 ze zm.).

²¹ Zgodnie z art. 23 ust. 11 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, warunki organizacyjno-techniczne tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich, senatorskich lub poselsko-senatorskich określają odpowiednio Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu.

²² Art. 23 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Warto przy tym zaznaczyć, że poseł i senator są obowiązani złożyć odpowiednio w Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu w okresach rocznych, w związku z wygaśnięciem mandatu oraz na koniec kadencji, rozliczenie kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biura (art. 23 ust. 10 ww. ustawy).

²³ Poseł lub senator, w ramach środków, o których mowa w art. 23 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustala wynagrodzenie pracowników biur.

²⁴ Przepis art. 23 ust. 4a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nakazuje podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących zarówno pracowników biura poselskiego, jak i społecznych współpracowników parlamentarzysty.

mandatu posła i senatora „stanowią zbiór rozwiązań, które mają stworzyć warunki do skutecznego wykonywania mandatu”²⁵.

W przestrzeni publicznej można wielokrotnie usłyszeć o realizowaniu przez radnych „interwencji”, rozumianej jako „wtrącanie się w jakąś sprawę, wywieranie wpływu na kogoś w jakiejś sprawie w celu uzyskania określonego skutku”²⁶. Tymczasem instytucja „interwencji” jest znana i została uregulowana w art. 20 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Tej instytucji nie wdrożono na mocy przepisów ustawy z 11 stycznia 2018 r. Zgodnie z przywołanym art. 20 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, parlamentarzysta ma prawo podjąć – w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich lub senatorskich – interwencję w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania²⁷. Wskazane organy, wobec których poseł lub senator podjął interwencję, są obowiązane najpóźniej w ciągu czternastu dni powiadomić posła lub senatora o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem ostatecznie ją załatwić²⁸. Wątpliwości budzi adekwatność pojęć użytych w art. 20 ww. ustawy, sięgających do prawodawstwa PRL²⁹. Niemniej jednak warto podkreślić, że w tym przepisie, w przeciwieństwie do art. 19 ust. 1 ww. ustawy, wprowadzony został przepis określający maksymalny czas rozpatrywania żądania parlamentarzysty.

Wskazuje się, że „Różnica między zakresem zastosowania art. 19 i 20 ustawy nie dotyczy tylko kręgu podmiotów, co do których poseł może uzyskiwać informacje. Artykuł 20 pozwala na

²⁵ J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca organu właściwego do udzielania informacji na podstawie art. 16, 19 i 20 u.w.m.p.s.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015, s. 514.

²⁶ Podkreśla się jednak, że „Interwencja poselska, którą należy postrzegać jako jeden z instrumentów wykonywania funkcji kontrolnej przez posłów, może polegać przede wszystkim na przyspieszaniu rozpatrywania danej sprawy (jeżeli instytucja samorządowa czyni to w sposób opieszale) lub na dopilnowaniu, aby jej rozpatrywanie odbywało się w sposób zgodny z prawem. (...) Interwencja poselska nie może być jednak postrzegana jako forma nacisku, aby sprawa będąca przedmiotem interwencji została przez dany organ rozpatrzona wbrew prawu, a w sposób, w jaki życzy sobie poseł występujący w imieniu wyborcy. Celu interwencji nie można bowiem utożsamiać z wpływaniem na określone merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, które należy do podmiotu rozpatrującego daną kwestię” (I. Galińska-Raczy, *Opinia prawna na temat możliwości uzyskiwania przez posła informacji oraz wglądu w działalność organów administracji samorządu terytorialnego na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 428).

²⁷ Wskazuje się przy tym, że: „Artykuł 20 u.w.m.p.s. umożliwia zatem posłowi jedynie zaznajomienie się z tokiem sprawy. Poseł nie ma natomiast możliwości zaznajomienia się w tym trybie z samym jej wynikiem” (E. Gierach, *W sprawie dopuszczalnego zakresu podejmowanych przez posła działań w związku z podjętą interwencją poselską*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, Warszawa 2022, s. 579).

²⁸ Art. 20 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

²⁹ J.M. Karolczak, *Opinia prawna na temat odmowy dostępu posła do dokumentów i środków umożliwiających egzekwowanie przepisów art. 19 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 3(55), s. 183.

podjęcie interwencji w imieniu własnym lub w imieniu wyborcy (wyborców) w konkretnej sprawie (...)”³⁰. Innymi słowy, „ustawodawca oddzielił wyraźnie prawo do informacji, która nie musi być związana z konkretną sprawą (art. 19), od prawa uzyskiwania informacji i wyjaśnień dotyczących konkretnej sprawy, będącej przedmiotem interwencji (art. 20 ust. 3)”³¹.

Z kolei zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, kierownicy organów i jednostek, o których mowa w ust. 1, są obowiązani niezwłocznie przyjąć posła lub senatora, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, oraz udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy. Zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, legitymacja poselska lub senatorska upoważnia parlamentarzystę do wstępu na teren jednostek, o których mowa w ust. 1.

Przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewidują także inne formy wsparcia w wykonywaniu mandatu, takie jak obowiązek udzielania posłom i senatorom przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego „wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji”³². W końcu warto zauważyć, co zostanie rozwinięte w dalszej części rozważań, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora parlamentarzyści mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich.

Pozycja prawna radnego jako członka organu kolegialnego

Odmienność w statusie parlamentarzysty i radnego, istotna z punktu widzenia prowadzonych rozważań, dotyczy form wspólnej pracy przedstawicieli. W art. 23 ust. 2 i 3 USG przewidziano lapidarną regułę, zgodnie z którą co najmniej trzech radnych może tworzyć kluby radnych. Przepis art. 23 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym przewidział zaś, że zasady działania klubów radnych określa statut gminy³³. Wprowadzenie na poziomie ustawy regulacji związanych z klubami radnych, czyli zrzeszeń o politycznym charakterze, wywołało debatę nad celowością wzmocnienia na

³⁰ J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca możliwości kontrolowania przez posła okręgowych izb lekarskich w trybie określonym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 483.

³¹ I. Galińska-Rączy, *Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertów prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.)*, red. J. Mordwiłko i in., Warszawa 2007, s. 374.

³² Art. 24 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Przepis art. 24 ust. 2 ww. ustawy nakłada na wskazane organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego obowiązek udostępnienia posłowi lub senatorowi lokalu na czas odbycia doraźnego dyżuru poselskiego lub senatorskiego w miejscowości, w której poseł lub senator nie otworzył biura.

³³ W sprawie dopuszczalnej regulacji statutowej zob. T. Moll, *Kluby radnych a zasada mandatu wolnego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3, s. 36–38.

poziomie samorządowym tej formy współpracy radnych³⁴. Niemniej jednak unormowanie klubów radnych w ustawie z 11 stycznia 2018 r. zwiększyło ich znaczenie, przyznając określone uprawnienie w związku z funkcjonowaniem organu stanowiącego³⁵.

W kontekście samej kreacji klubów parlamentarzystów podobnie lapidarne regulacje zawiera ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Regulacja ta wskazuje m.in., że na zasadach określonych w regulaminie Sejmu posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby, koła lub zespoły poselskie. Podobnie jak w przypadku regulacji klubu radnych ustawodawstwo deleguje kwestie zasad tworzenia klubów. W przeciwieństwie do regulacji dotyczącej klubów radnych ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi o tym, że do obsługi swojej działalności parlamentarnej kluby i koła mogą tworzyć biura klubów i kół³⁶. Co istotne, kluby i koła otrzymują środki finansowe na pokrycie kosztów swojej działalności, w tym na pokrycie kosztów działalności biur klubów i kół, w wysokości i na zasadach określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu³⁷. Środki te nie mogą być wykorzystywane na inne cele niż określone w zdaniu pierwszym³⁸. Trafnie wskazuje się, że efektywność działania klubów „w dużej mierze zależy od technicznego zaplecza, jakim będą dysponować”³⁹, które to zaplecze stanowią właśnie biura klubów poselskich oraz parlamentarnych.

W końcu, przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewidują, że Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu udzielają posłom i senatorom pomocy w wykonywaniu przez nich mandatów, czuwają nad wykonywaniem przez nich obowiązków parlamentarnych, jak również nad wykonywaniem wobec nich obowiązków określonych w ustawie przez organy państwowe i samorządu terytorialnego oraz podporządkowane im jednostki⁴⁰. Zadania w tym zakresie, stosownie do art. 46 ust. 3 *ab initio* ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, szczegółowo określają Regulaminy Sejmu i Senatu.

³⁴ Zob. M. Augustyniak, *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 45–48.

³⁵ A. Wierzbica, *Pozycja prawna klubów radnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 7–8, s. 182. Zob. też: D. Potycz, *Kluby radnych w radzie gminy – kierunki zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 12, s. 64–75.

³⁶ Art. 18 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

³⁷ Zagadnienie to reguluje zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych oraz ich biur. Akt ten przewiduje (uwzględniając zmianę na mocy zarządzenia nr 3 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 5 marca 2025 r.), że wysokość środków finansowych zależy od liczebności klubów. Środki te są określone w odniesieniu do kosztów eksploatacji samochodu służbowego Kancelarii Sejmu, zatrudnienia w biurze klubu poselskiego lub parlamentarnego pracownika posiadającego wykształcenie prawnicze w celu wspierania działalności klubu związanej z procesem tworzenia prawa, zatrudnienia w biurze pracownika sporządzającego ocenę skutków regulacji projektów ustaw, doradztwa naukowego w formie ekspertyz i opinii czy w końcu w odniesieniu do pozostałej działalności.

³⁸ Art. 18 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

³⁹ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 400.

⁴⁰ Art. 46. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

W przypadku posłów brak realizacji obowiązków informacyjnych przez właściwe podmioty może wiązać się następnie z uaktywnieniem obowiązku Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu do czuwania nad wykonywaniem wobec odpowiednio posłów i senatorów obowiązków określonych w ustawie przez organy państwowe i samorządu terytorialnego oraz podporządkowane im jednostki⁴¹. Z kolei na mocy art. 10 ust. 1 pkt 12 Regulaminu Sejmu, na Marszałka Sejmu nałożono obowiązek udzielania posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwania nad wykonywaniem wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu. W piśmiennictwie wskazuje się bowiem, że „(...) nie przewidziano możliwości egzekwowania przez posła przysługujących mu uprawnień w trybie natychmiastowym. Poza tym w ustawie nie wskazano sposobu egzekwowania omawianych uprawnień w przypadku niespełnienia obowiązków przez podmioty, do których ma zastosowanie art. 19 i 20”⁴². Z tego względu wskazuje się na ogólne regulacje związane z potrzebą udzielania posłom niezbędnej pomocy w ich pracy.

W tym kontekście zaznacza się, że „Marszałek może kontrolować wykonywanie obowiązków wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Poseł może się więc zwrócić z prośbą o pomoc do Marszałka. Ustawa nie daje jednak Marszałkowi Sejmu żadnych formalnych narzędzi umożliwiających wyegzekwowanie odpowiedzi”⁴³. Akcentuje się jednak, że pomimo braku bezpośrednich podstaw do wyegzekwowania przez Marszałka Sejmu wykonywania obowiązków wobec posłów przez podmioty podległe kompetencji „szacunek należny mandatowi poselskiemu nakazuje, by interwencje, zapytania czy interpelacje nie pozostawały bez odpowiedzi, bowiem ignorowanie ich narusza powagę i autorytet Sejmu RP”⁴⁴.

Marszałek Sejmu, otrzymujący sygnał od posła, w pierwszej kolejności winien rozważyć okoliczności sprawy i ocenić, czy zaktualizował się obowiązek po stronie adresata żądania posła. W przypadku udzielenia twierdzącej odpowiedzi sposób reakcji „zależy od konkretnego przypadku, a podejmowane działania możliwe są w trybie przewidzianym w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, czy regulacjach dotyczących ustroju danej jednostki, np. ustaw samorządowych”⁴⁵. Precyzując, skoro rolą Marszałka jest udzielanie pomocy, to:

wykonanie tego zadania polegać może na czynnościach materialno-technicznych, tj. zwracaniu się do właściwych organów nadzoru nad samorządem terytorialnym (w szczególności do Prezesa

⁴¹ Art. 46 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

⁴² I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna na temat możliwości uzyskiwania przez posła informacji...*, s. 429.

⁴³ J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca obowiązku wykazywania przez posła jego intencji przy żądaniu udostępnienia informacji na podstawie art. 19 u.w.m.p.s.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 496.

⁴⁴ M. Szczypińska-Grabarczyk, *Opinia prawna w sprawie odpowiedzialności organów administracji rządowej i samorządowej z tytułu nieprzestrzegania obowiązku terminowego udzielania informacji posłom*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 624.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 623.

Rady Ministrów), przekazywaniu sygnałów od posłów o niewykonywaniu tych obowiązków właściwym komisjom sejmowym oraz wskazywaniu parlamentarzystom dostępnych im prawnych środków działania w celu wyegzekwowania tych powinności⁴⁶.

Skuteczność i znaczenie omawianego obowiązku Prezydium Sejmu (Marszałka Sejmu) udzielania pomocy wiąże się głównie z autorytetem parlamentu oraz pozycją ustrojową tychże podmiotów. Z pewnością zwiększeniem rangi oddziaływania regulacji byłoby uzupełnienie regulacji regulaminowych rozwiązaniami pozwalającymi na egzekwowanie określonych działań od podmiotów podległych kompetencji, jak również, *per exemplum*, sprecyzowanie procedury w tym obszarze.

Analogiczne kompetencje przewodniczącego rady próżno wywodzić z przepisów ustaw samorządowych. Rola przewodniczącego rady jest zgoła odmienna od pozycji Marszałka Sejmu, choć elementem łączącym jest obowiązek organizowania prac kolegalnego organu władzy publicznej pochodzącego z powszechnych wyborów. Przy czym w przypadku przewodniczącego rady jego rola ogranicza się do tego elementu, w przeciwieństwie do Marszałka Sejmu, który jest ponadto organem władzy publicznej, z szerokim zakresem kompetencji przypisanych ustawowo.

Powyższej konstatacji nie zmienia przepis, wprowadzony na mocy omawianej ustawy z 11 stycznia 2018 r., zgodnie z którym przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do wskazanych pracowników⁴⁷. Przepis ten budzi zasadnicze wątpliwości⁴⁸, a ponadto nietrudno zauważyć, że odnosi się tylko do pracowników urzędu gminy. Tymczasem indywidualne uprawnienia informacyjne radnych mają znacznie szerszy zakres podmiotowy.

Istotne regulacje z punktu widzenia wykonywania mandatu, w tym za sprawą korzystania z uprawnień informacyjnych, przewiduje art. 46 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, który stanowi o tym, że Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu, każda według swej właściwości, zapewniają i organizują obsługę posłów i senatorów niezbędną do wykonywania przez nich obowiązków oraz pomoc merytoryczną, zwłaszcza w zakresie dostępu do opracowań specjalistycznych, literatury i ekspertyz. Szczegółowe zadania w tym zakresie określić mają regulaminy Sejmu i Senatu oraz Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu⁴⁹. Regulacje wewnętrzne przewidują, że posłowie są uprawnieni do zamawiania ekspertyz i opinii w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji lub za pośrednictwem tego biura u wskazanych ekspertów, przy czym posłowie mogą też

⁴⁶ J.M. Karolczak, *W sprawie odmówienia posłowi dostępu do dokumentów i środków umożliwiających egzekwowanie przepisów art. 19 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*..., s. 446.

⁴⁷ Art. 21a USG.

⁴⁸ Zob. S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, LEX (el).

⁴⁹ Art. 46 ust. 3 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

zamawiać opinie i ekspertyzy bezpośrednio u ekspertów⁵⁰. Wskazane doradztwo finansowane jest, ogólnie rzecz biorąc, ze środków publicznych, choć w zależności od sposobu zamówienia mogą być finansowane z różnych części środków przewidzianych w budżecie Kancelarii Sejmu⁵¹.

Wobec powyższego parlamentarzysta w wykonywaniu swojego mandatu, niezależnie od innych form wsparcia (kluby parlamentarne, biura poselskie), może korzystać ze wsparcia eksperckiego Kancelarii Sejmu, w tym podczas wykonywania uprawnień z art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Liczne opinie, sporządzone przez sejmowych ekspertów, dowodzą, że posłowie korzystają z tego uprawnienia, weryfikując np. prawidłowość reakcji podmiotu zobowiązanego na wysunięte przez nich żądanie informacyjne. Pomoc merytoryczna może obejmować także wykorzystanie uzyskanych danych w wykonywaniu mandatu, np. poprzez opiniowanie merytorycznych zagadnień, których dotyczy działanie parlamentarzysty. Warto podkreślić, że analogicznego wsparcia nie zapewniono na szczeblu samorządowym.

Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego w kontekście funkcji kontrolnej organu stanowiącego

Nie sposób pominąć w toku rozważań relacji indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego do działalności komisji rewizyjnej. Zgodnie bowiem z art. 18a ust. 1 USG, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Jak wskazuje art. 18a ust. 1 *in fine* USG, w tym celu rada gminy powołuje komisję rewizyjną. Regulacja normatywna określa przy tym, że rada gminy wykonuje inne – poza opiniowaniem wykonania budżetu gminy oraz występowania z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium – zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Co istotne, art. 18a ust. 5 USG zawiera upoważnienie do określenia w statucie gminy zasad i trybu działania komisji rewizyjnej.

Porównując status komisji rewizyjnej oraz komisji sejmowych, warto zwrócić uwagę na regulacje art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z tym przepisem członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania. Analogicznego

⁵⁰ § 3 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 8 w zw. z § 4 ust. 1–3 uchwały nr 28 Prezydium Sejmu z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z ekspertyz i opinii (ze zm.).

⁵¹ Zob. § 5 ww. uchwały Prezydium Sejmu z dnia 19 kwietnia 1995 r.

przepisu nie wprowadzono w ustawie o samorządzie gminnym, przy czym, stosownie do art. 18a ust. 5 USG, analogiczne regulacje może przewidywać statut gminy⁵².

Warto zwrócić przy tym uwagę, że art. 18a ust. 1 USG stanowi o tym, że rada gminy kontroluje działalność „wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy”. Tymczasem, w świetle art. 24 ust. 2 USG, indywidualne uprawnienia informacyjne radnego obejmują poza urzędem gminy i gminnymi jednostkami organizacyjnymi także spółki z udziałem gminy oraz spółki z udziałem gminnych osób prawnych. Konfrontując literalne brzmienie art. 18a ust. 1 USG oraz art. 24 ust. 2 USG, można wysnuć wniosek, że indywidualne uprawnienia informacyjne radnego są, pod względem podmiotowym, szersze od zakresu kontroli sprawowanej przez radę gminy. Może to być konstatacja zaskakująca, gdyż wątpliwe wydaje się przyznanie radnemu szerszych uprawnień kontrolnych od kompetencji organu (kontrolnego), którego radny jest członkiem.

Zarysowany problem stał się przedmiotem rozważań sądów administracyjnych w sprawie, w której wojewoda stwierdził nieważność uchwały organu stanowiącego dotyczącej zlecenia komisji rewizyjnej kontroli doraźnej w spółkach miasta. Wojewoda przekonywał, że:

żaden przepis prawa nie uprawnia organów gminy do wykorzystywania posiadanych kompetencji kontrolnych czy nadzorczych do bezpośredniego ingerowania w działalność takiej spółki, funkcjonującej według zasad cywilnoprawnych. Według organu nadzoru Gmina może wpływać na losy założonej przez nią spółki i kierunki jej rozwoju tylko jako udziałowiec, w granicach przysługujących jej z tego tytułu praw zgodnie z kodeksem spółek handlowych, z zastrzeżeniem przepisów wynikających z ustawy⁵³.

To podejście oparto na brzmieniu przywołanego wcześniej art. 18a ust. 1 USG, który w zakresie kontroli rady gminy obejmuje „jednostki organizacyjne”. Wojewoda przekonywał przy tym, że sensem tej regulacji jest objęcie tych podmiotów, które są finansowane z budżetu gminy i wobec których zwierzchnictwo wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W innych podmiotach prawa, takich jak spółki z udziałem gminy, kompetencje kontrolne są wykonywane na zasadach dotyczących funkcjonowania tych podmiotów (tj. na zasadach określonych w Kodeksie spółek handlowych).

WSA w Gorzowie Wielkopolskim nie podzielił tego zapatrywania. Wskazał bowiem, że pojęcie „gminnej jednostki organizacyjnej”, którym posłużono się w art. 18a ust. 1 USG, obejmuje:

zespół prawnie wyodrębnionych oraz zorganizowanych składników majątkowych i osób, wyposażonych w możliwość działania na określonym polu, w tym występowania w obrocie prawnym

⁵² W statucie określenia wymagają zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, co powinno obejmować m.in. procedurę inicjowania i przeprowadzania procesu kontroli, jak również kwestię wyników tychże działań (J. Czerw, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*

⁵³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 listopada 2018 r. (II SA/Go 779/18).

niekoniecznie cywilnoprawnym. Spółki kapitałowe bez wątpienia są jednostkami organizacyjnymi. Spółka kapitałowa to bowiem nic innego, jak wyodrębniony prawnie majątek oraz osoby (akcjonariusze, udziałowcy i członkowie organów), wyposażone w osobowość prawną i z określonymi celami działalności.

Dalej wskazano, że skoro:

art. 18a ust. 1 u.s.g. nie różnicuje kompetencji kontrolnych na jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną lub nieposiadające osobowości prawnej, to należy uznać, że dotyczą one jednych i drugich, w myśl zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Osobowość prawna nie oznacza zupełnej odrębności organizacyjnej.

Podkreślono, że osobowość prawna, jako konstrukcja prawa cywilnego, nie ma przesądzającego znaczenia dla klasyfikacji podmiotu jako jednostki organizacyjnej gminy.

Sąd posłużył się przy tym, jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim, argumentami celowościowymi. Wskazał bowiem, że za wyłączeniem spółek spod kontroli rady gminy nie przemawia istnienie w spółkach rady nadzorczej, gdyż rada nadzorcza jako wewnętrzny organ kontroli:

nie wyłącza potrzeby ani możliwości kontrolowania przez radę gminy (komisję rewizyjną), choć ma wpływ na sposób i zakres wykonywania tej kontroli. Istnienie tego rodzaju organu ma ułatwić kontrolę nad jednostkami, ale w żadnym razie nie wyłącza uprawnień kontrolnych rady gminy, realizowanych za pośrednictwem komisji rewizyjnej. (...) Przekazanie zadań do spółki nie może oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady.

Za taką interpretacją, zdaniem WSA w Gorzowie Wielkopolskim, przemawia także art. 24 ust. 2 USG, wprowadzony na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. Podkreślono, że przywołany art. 24 ust. 2 USG:

jest przejawem uprawnień kontrolnych radnego, w tym również w odniesieniu do spółek z udziałem gminy. W kontekście tego przepisu, skoro radny może podejmować czynności kontrolne w odniesieniu do tego rodzaju podmiotów, nie sposób kwestionować – stosując wykładnię systemową – uprawnień kontrolnych samej rady gminy, która – jak już wskazano powyżej – z punktu widzenia ustrojowego jest nie tylko organem stanowiącym, ale również kontrolnym.

Naczelny Sąd Administracyjny⁵⁴ podzielił to zapatrywanie, odwołując się do reguł językowych, celowościowych i systemowych. Podkreślono przy tym, że:

spółki prawa handlowego, których jedynym właścicielem jest gmina, mają szczególny charakter, ponieważ podstawowym celem ich powołania (utworzenia) jest realizacja określonych zadań gminy (art. 9 ust. 1 u.s.g.), a nie przynoszenie zysku. Dlatego też przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów

⁵⁴ Wyrok NSA z 29 sierpnia 2019 r. (I OSK 657/19).

kodeksu spółek handlowych. To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania (zob. art. 6 i 7 u.s.g.). Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu „gminnych jednostek organizacyjnych”, pomimo tego, że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną.

NSA nie podzielił zarzutu naruszenia przez WSA w Gorzowie Wielkopolskim art. 24 ust. 2 USG, gdyż – jak wskazał sąd II instancji – przepis ten nie znalazł w sprawie zastosowania, tylko został użyty jako argument w ramach wykładni systemowej. Nie dopatrzono się przy tym błędnej wykładni. NSA wskazał, że klasycznym wnioskowaniem *a minori ad maius* jest wyrażona w sprawie ocena, że:

Skoro radny może podejmować czynności kontrolne w odniesieniu do tego rodzaju podmiotów, nie sposób kwestionować – stosując wykładnię systemową – uprawnień kontrolnych samej rady gminy, która z punktu widzenia ustrojowego jest nie tylko organem stanowiącym, ale również kontrolnym⁵⁵.

Nie brakuje przy tym głosów polemicznych, wskazujących m.in. na brak wyraźnej podstawy prawnej do kontrolowania przez radę gminy (komisję rewizyjną) spółek prawa handlowego oraz na nieuprawnione wnioskowanie *per analogiam*, przeprowadzone przez NSA w analizowanym wyroku⁵⁶.

Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego a interpelacje i zapytania

Kolejnymi instrumentami, które wiążą się z indywidualnymi uprawnieniami informacyjnymi radnego, są interpelacje i zapytania. Z jednej strony uzyskanie przez radnego relewantnych informacji i materiałów (zwłaszcza w oparciu o analizowany art. 24 ust. 2 USG) może skutkować złożeniem przez radnego interpelacji lub zapytania. Z drugiej strony warto rozważyć, czy konkurencyjnym instrumentem, przysługującym radnemu, jest interpelacja lub zapytanie, które także – wzorowane na rozwiązaniach dotyczących parlamentarzystów – zostały wprowadzone instytucjonalnie do ustaw samorządowych na mocy omawianej ustawy z 11 stycznia 2018 r.⁵⁷

⁵⁵ Pogląd ten spotyka się z krytyką, zob. J.J. Zięty, *Glosa do wyroku NSA z 12.03.2019, I OSK 657/19, dotyczącego kontrolowania spółek komunalnych przez radę gminy (glosa częściowo krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 7, s. 45. Autor w tytule przywołanej glosy podał złą datę, prawdopodobnie opierając się na wskazanej w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych dacie wpływu (nie zaś – orzeczenia), która zaś wskazuje, że opracowanie dotyczyło omawianego judykatu.

⁵⁶ S. Bułajewski, *Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu administracyjnego z 29 sierpnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 657/19)*, „Journal of Modern Science” 2020, nr 1(44), s. 297–299.

⁵⁷ O problematyce interpelacji w poprzedzającym stanie prawnym zob. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Instytucja interpelacji w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 94–105.

W przypadku parlamentarzystów wnoszenie interpelacji i zapytań poselskich jest ujęte jako jedno z uprawnień posła, które może wykorzystać w wykonywaniu obowiązków poselskich⁵⁸. Zasady i tryb korzystania przez posła z jego uprawnień (w tym do wnoszenia interpelacji i zapytań poselskich), a także tryb i formę udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz ich rozpatrywania przez Sejm określa regulamin Sejmu⁵⁹. W przypadku interpelacji i zapytań radnych regulacje zostały wprowadzone na poziomie ustawy, przy czym – podobnie jak w przypadku indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych – nie pozostawiono delegacji do uregulowania tych zagadnień w statucie jednostki samorządu terytorialnego.

Kolejnym instrumentem, powiązany z instytucją interpelacji, jest zapytanie. Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora wiążą korzystanie z tych instrumentów z mniej doniosłymi sprawami. Zgodnie z art. 195 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, zapytania poselskie składa się w sprawach o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową. Z kolei art. 24 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym.

W tabeli 5 zestawiono, na podstawie analizy przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o samorządzie gminnym, regulacje dotyczące interpelacji i zapytań, skupiając się na uchwyceniu podobieństw i różnic.

Interpelacje i zapytania w ujęciu parlamentarnym i samorządowym łączy, co do zasady, tryb wniesienia, przedmiot tychże wystąpień, wymogi co do treści czy też powiązanie korzystania z tych instrumentów z obowiązkiem udostępniania informacji w Internecie. Stosunkowo drobną odmiennością pozostaje termin. Różnica dotyczy nie tylko maksymalnego czasu odpowiedzi, lecz także możliwości przedłużenia tego terminu, co zostało wyłączone na szczeblu samorządowym.

Kolejną odmiennością występującą w gminie jest pozycja ustrojowa adresata interpelacji i zapytania. W przypadku interpelacji i zapytań poselskich oraz radnych powiatowych i wojewódzkich instrumenty te są kierowane do podmiotów, które politycznie odpowiadają przed organem kolegialnym. Tymczasem w przypadku gminy interpelacja i zapytanie kierowane są do organu mającego odrębny od rady mandat, związany z wyborem w ramach powszechnych wyborów. Z tychże względów szczególnego znaczenia nabierają aspekty proceduralne, związane z zagwarantowaniem radnemu adekwatnej odpowiedzi na interpelacje.

⁵⁸ Art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Warto zauważyć, że przepis art. 15 ww. ustawy, analogicznie traktujący uprawnienia senatorów, nie obejmuje uprawnień do składania interpelacji i zapytań. Ma to związek z realizacją funkcji kontrolnej względem Rady Ministrów, którą – zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP – przypisano Sejmowi.

⁵⁹ Art. 14 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Tabela 5. Interpelacje i zapytania poselskie i radnego (podobieństwa i różnice)

Interpelacja poselska	Interpelacja radnego
Podmiot zobowiązany	
członek Rady Ministrów	wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa
Przedmiot	
Interpelacje kierowane „w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa”	Interpelacja dotyczy „spraw o istotnym znaczeniu dla gminy”
Wymogi interpelacji	
Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające zeń pytania	
skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego	nie dotyczy
Forma	
pisemna lub elektroniczna*	pisemna
możliwość pozostawienia interpelacji bez biegu przez podmiot, do którego składa się interpelacje	
Pozostawienie przez Prezydium Sejmu interpelacji, która nie spełnia określonych w Regulaminie Sejmu wymogów. Prezydium Sejmu może zażądać skreślenia z interpelacji zwrotów sprzecznych z zasadami etyki poselskiej, pod rygorem nieprzyjęcia interpelacji	Brak przewidzianej ustawą możliwości pozostawienia interpelacji bez biegu
Udostępnianie interpelacji oraz odpowiedzi	
Informacja o złożonych interpelacjach oraz teksty interpelacji, którym Prezydium Sejmu nadało bieg, są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu. Informacje o nadesłanych odpowiedziach na interpelacje, braku odpowiedzi na nie oraz teksty nadesłanych odpowiedzi są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu	Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty
Termin udzielenia odpowiedzi	
Odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie pisemnej nie później niż w terminie 21 dni od dnia otrzymania interpelacji	Wójt lub osoba przez niego wyznaczona są zobowiązani udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji
Regulacje dotyczące dodatkowego wyjaśnienia	
W razie uznania odpowiedzi za niezadowalającą interpelant może zwrócić się do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem dodatkowych wyjaśnień na piśmie, uzasadniając przyczyny nieprzyjęcia odpowiedzi. Z takim wnioskiem można wystąpić tylko raz, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niezadowalającej odpowiedzi. Dodatkowe wyjaśnienia udzielane są przez interpelowanego w terminie 21 dni od dnia otrzymania żądania dodatkowych wyjaśnień	–

* Zgodnie z art. 12 pkt 6a Regulaminu Sejmu, Prezydium Sejmu określa przypadki, w których dokument w postaci elektronicznej spełnia wymóg formy pisemnej wynikający z przepisów Regulaminu Sejmu. Takie rozstrzygnięcie poczyniono względem interpelacji i zapytań, przez co mogą być wnoszone przez parlamentarzystów w formie pisemnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i USG.

W tym kontekście warto zauważyć, że w przypadku Sejmu w razie uznania odpowiedzi za niezadowolającą poseł (interpelant) może zwrócić się do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem dodatkowych wyjaśnień na piśmie, uzasadniając przyczyny nieprzyjęcia odpowiedzi. Z takim wnioskiem można wystąpić tylko raz, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niezadowolającej odpowiedzi. Dodatkowe wyjaśnienia udzielane są przez interpelowanego w terminie 21 dni od dnia otrzymania żądania dodatkowych wyjaśnień. Tych rozwiązań nie wprowadzono na szczeblu samorządowym, co w istotny sposób osłabia pozycję radnego⁶⁰.

Przy porównaniu interpelacji radnego i indywidualnych uprawnień informacyjnych w pierwszej kolejności zwraca uwagę uregulowanie procedury oraz terminów w ustawie, co może zwiększać pewność prawa oraz eliminować wątpliwości praktyczne, których – jak pokazała dotychczasowa analiza – nie brakuje. Istotną różnicą jest zakres podmiotowy. Interpelacje (i zapytania) mogą być składane jedynie do wójta, podczas gdy zakres uprawnień z art. 24 ust. 2 USG ma znacznie szerszy charakter. Uprawnienia informacyjne wykazują pewne podobieństwa do instytucji zapytania. Zapytanie można bowiem składać w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Widoczna jest jednak zasadnicza odmienność przedmiotowa. Zapytanie ulega istotnemu ograniczeniu, związanemu z wymogiem odnoszenia się do określonego przez interpelanta stanu faktycznego. Takiego ograniczenia nie zawierają indywidualne uprawnienia informacyjne, co więcej, ich realizacja może służyć zdobyciu informacji i materiałów niezbędnych do tego, aby następnie radny mógł wystąpić z interpelacją i zapytaniem w konkretnej sprawie, mają na względzie nałożone na omawiane instrumenty obowiązki zamieszczenia w Internecie określonych informacji. Trudno też uznać interpelacje lub zapytanie za instrument konkurencyjny względem indywidualnych uprawnień informacyjnych, gdyż sądy zajmują konsekwentne stanowisko, że rozpatrzenie interpelacji radnego (w tym bezczynność w tym zakresie) nie mieści się w kognicji sądu administracyjnego⁶¹.

Dostęp radnego do informacji publicznej przetworzonej

W poprzedniej części niniejszego opracowania rozważono, czy realizowanie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego może stać w kolizji z prawem obywatela do dostępu do informacji publicznej. W dalszej kolejności warto przeanalizować, czy radny, jako osoba wnioskująca o udostępnienie informacji publicznej, może uzyskać informację publiczną przetworzoną, o której stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP. Wskazany przepis stanowi o tym, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do m.in. uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji

⁶⁰ Pewnym wzmocnieniem pozostaje zaś brak możliwości nieprzyjęcia interpelacji (brak nadania im dalszego biegu), którą przewidziano w odniesieniu do Sejmu. Trudno to poczytywać za istotną gwarancję procesową, skoro – jak zostanie wskazane – pozostawienie interpelacji bez biegu, nawet w sytuacji braku stosownej regulacji, nie może stać się przedmiotem skutecznej skargi do sądu administracyjnego.

⁶¹ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 7 listopada 2024 r. (IV SAB/Wr 777/24).

przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Zarówno pojęcie „informacji przetworzonej”, jak i pojęcie warunkującej otrzymanie tej informacji przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego” nie zostały zdefiniowane, a ich rozumienie w orzecznictwie nie jest jednolite⁶². W orzecznictwie prezentowane są zasadniczo dwie linie pojmowania „informacji przetworzonej”⁶³. W ujęciu węższym pod pojęciem informacji przetworzonej rozumie się informację wymagającą zebrania, agregacji lub zestawienia, co wiąże się z dodatkowym nakładem pracy ze strony podmiotu zobowiązanego⁶⁴. Uzyskanie takiej informacji może okazać się cenne w ramach wykonywania mandatu przedstawicielskiego. W szerszym wymiarze, suma informacji prostej, której udostępnienie wiąże się z ekstraordynaryjnym zaangażowaniem podmiotu zobowiązanego, może – w określonych okolicznościach – być zakwalifikowana jako informacja przetworzona.

Przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego, także pozbawiona ustawowej definicji, rozumiana jest dość wąsko, jako obejmująca sytuację, w której wnioskodawca ma możliwość wykorzystania informacji w ten sposób, że wpłyną na zmianę funkcjonowania podmiotu zobowiązanego. Jako przykład wnioskodawcy, w przypadku którego może dojść do zmaterializowania tej przesłanki, wskazuje się np. posła lub radnego⁶⁵. Trzeba przy tym dostrzec, że ocena spełnienia przez radnego przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego” musi być odniesiona do określonego stanu faktycznego. Piśmiennictwo podkreśla, że art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP w sposób generalny nie uprzywilejowuje radnego, gwarantując mu szczególną pozycję prawną. Wskazuje się też, że jeśli ustawodawca chciałby przyznać radnym (lub parlamentarzystom) *ex lege* prawo

⁶² Brak dostatecznej określoności przepisów zarzucono w skardze konstytucyjnej, w wyniku której Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak zarzutów co do niezgodności z Konstytucją art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP (wyrok TK z 18 grudnia 2018 r., SK 27/14).

⁶³ B. Wilk, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2018 r. (sygn. akt SK 27/14)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54), s. 397.

⁶⁴ Zob. D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2, s. 91–93. Zob. też J. Kurek, *Definicja informacji przetworzonej. Postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 12, s. 65–80.

⁶⁵ Zob. A. Płoszka, B. Wilk, *Instrumentalne stosowanie prawa w kontekście dostępu do informacji publicznej. Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z 7 sierpnia 2014 r., I OSK 2577/13*, [w:] *Glosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji*, red. S. Osowski, B. Wilk, Warszawa 2016, s. 117. TK w wyroku z 18 grudnia 2018 r. (SK 27/14) dostrzegł formułowany pogląd, że „charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku. Przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny lub też minister nadzorujący działalność podległego mu resortu. Osoby te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów. Do kategorii podmiotów mających możliwość efektywnego wykorzystania informacji przetworzonej w celu realizacji szczególnego interesu publicznego zaliczyć można także jednostki sfery nauki: szkoły wyższe, Polską Akademię Nauk, państwowe instytuty badawcze, a nawet grupy badawcze czy pojedynczych naukowców – jeżeli dana informacja wiąże się ściśle z przedmiotem ich badań naukowych wspieranych przez sferę publiczną np. grantem”.

dostępu do informacji przetworzonej, to uczyniłby to w sposób inny niż poprzez wprowadzenie ogólnego kryterium⁶⁶ szczególnej istotności dla interesu publicznego⁶⁷

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych dowodzi, że w przypadku radnych sądy dzielą argumenty o spełnieniu omawianej przesłanki, warunkującej dostęp do informacji przetworzonej dla występujących z wnioskiem radnych⁶⁸. W jednej z analizowanych spraw NSA, wyjaśniając, w jaki sposób uzyskana przez radnego informacja może być wykorzystana w ramach sprawowanego mandatu⁶⁹, stwierdził, że:

zapewnienie radnemu jednostki samorządu terytorialnego dostępu do informacji przetworzonej bezpośrednio potrzebnej w celu wykonywania mandatu radnego jest szczególnie istotne dla interesu publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. W rezultacie uzyskanie przez radnego jednostki samorządu terytorialnego informacji przetworzonej, która przedmiotowo bezpośrednio wiąże się z wykonywaniem przez niego mandatu radnego, jest szczególnie istotne dla interesu publicznego w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Okoliczności tej nie może nie brać pod uwagę z urzędu organ administracji stosujący przywołany przepis ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷⁰.

W realiach analizowanej sprawy NSA uznał za adekwatne spostrzeżenie poczynione przez sąd pierwszej instancji, że skarżący:

⁶⁶ Wskazywano, że na gruncie obecnego art. 61 ust. 1 Konstytucji przyznano prawo powszechne, nieograniczone tylko do kategorii osób zaangażowanych w życie społeczne (dziennikarze, radni itd.) – B. Przywora, *Regulacje prawne w zakresie dostępu obywateli do informacji przetworzonej – stan obecny i postulaty zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 5, s. 80.

⁶⁷ I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna na temat możliwości uzyskiwania przez posła treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez samorządową instytucję kultury*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, s. 445.

⁶⁸ *Per exemplum* wyroki WSA we Wrocławiu z 9 marca 2023 r. (IV SA/Wr 595/22); z 14 czerwca 2023 r. (IV SA/Wr 86/23); z 24 stycznia 2024 r. (IV SA/Wr 326/23); z 24 stycznia 2024 r. (IV SA/Wr 570/23).

⁶⁹ Wskazano bowiem, że „radny jest reprezentantem wspólnoty samorządowej i ciąży na nim obowiązek utrzymywania więzi z wyborcami oraz przedstawiania ich postulatów organom jednostek samorządu terytorialnego (art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zauważono ponadto odnośnie radnych jednostek samorządu terytorialnego, że podstawową formą ich aktywności jest udział w pracach rady lub sejmiku prowadzonych in pleno oraz w komisjach. W ciałach tych radny wyraża swoją wolę, reprezentując tym samym mieszkańców samorządu, przede wszystkim przez udział w głosowaniach. W tym kontekście stwierdzono w literaturze, że w interesie publicznym leży, aby radny, biorąc udział w podejmowaniu rozstrzygnięć w radzie lub sejmiku bądź ich komisji, posiadał wszelkie potrzebne mu do podjęcia decyzji wiadomości. Informacja publiczna udzielana radnemu w sprawach samorządowych może zatem służyć stworzeniu mu odpowiednich warunków wykonywania mandatu, a tym samym podwyższeniu jakości działania rady lub sejmiku. Ze względu na społeczną doniosłość rozstrzygnięć podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego we wskazanych wyżej przypadkach interesowi w udzieleniu takiej informacji publicznej przypisuje się walor szczególnej istotności. Interes taki występuje w szczególności wtedy, gdy uzyskanie określonej informacji wpłynęłoby korzystnie na funkcjonowanie organów administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Taki wpływ przypisuje się możliwości podejmowania przez radnych przemyślanych decyzji na podstawie pełnych i rzetelnie przygotowanych przez organ wykonawczy materiałów” (wyrok NSA z 22 maja 2024 r., III OSK 2004/22).

⁷⁰ Wyrok NSA z 22 maja 2024 r., III OSK 2004/22.

we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wyjaśnił, że występuje jako radny Rady Miejskiej, który zaniepokojony jest wydatkowaniem środków publicznych. Wnioskowana dokumentacja jest mu niezbędna do dokonania analizy wydatków publicznych i zasadności ich ponoszenia. Uzyskane informacje będą podstawą do podjęcia dalszych czynności, związanych z uzyskanym mandatem. Skarżący wykazał więc, że zamierza działać w interesie wspólnoty (wyborców), których reprezentuje.

W sprawie podkreślono możliwość wykorzystania uzyskanych informacji np. na potrzeby wniosków kierowanych do komisji rewizyjnej albo składania przez radnego interpelacji⁷¹.

Akcentuje się także, odnosząc do konstytucyjnej pozycji samorządu terytorialnego, że:

w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) opartym na decentralizacji (art. 15 Konstytucji) i istotnej roli samorządu terytorialnego (art. 16 i rozdział VII Konstytucji) efektywne wykonywanie normatywnie określonych obowiązków przez radnych jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (ogółu). (...) zapewnienie radnemu jednostki samorządu terytorialnego dostępu do informacji przetworzonej bezpośrednio potrzebnej w celu wykonywania mandatu radnego jest szczególnie istotne dla interesu publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. W rezultacie uzyskanie przez radnego jednostki samorządu terytorialnego informacji przetworzonej, która przedmiotowo bezpośrednio wiąże się z wykonywaniem przez niego mandatu radnego, jest szczególnie istotne dla interesu publicznego w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Okoliczności tej nie może nie brać pod uwagę z urzędu organ stosujący przywołany przepis ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷².

W orzecznictwie podkreśla się, że informacje uzyskane w zakresie informacji publicznej mogą być wykorzystywane w ramach instrumentów, przewidzianych w art. 24 ust. 2 i 3 USG⁷³. Także w innej z analizowanych spraw NSA nie miał wątpliwości co do tego, że „skarżący, jako radny, wykazał szczególnie istotny interes publiczny w uzyskaniu wnioskowanych informacji publicznych”. Co ciekawe, dla oceny przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego nie miała znaczenia:

okoliczność, iż podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej jest spółka komunalna, skoro ustawodawca nałożył na spółki te obowiązki w zakresie udostępniania posiadanych informacji publicznych. Nie można też tracić z pola widzenia tego, że działalność spółek komunalnych jest jedną z form organizacyjno-prawnych prowadzenia gospodarki komunalnej, a zakres przedmiotowy aktywności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jest

⁷¹ W innej ze spraw wskazano, że „radny skarżący ma możliwość kierowania odpowiednich wniosków do komisji rewizyjnej o szersze zbadanie wydatków związanych z organizacją imprez, składania skarg na działalność Dyrektora do komisji skarg, wniosków i petycji lub inicjowania procedowania uchwał rady gminy, składania szczegółowych interpelacji do Burmistrza Gminy w zakresie funkcjonowania jednostki organizacyjnej” (wyrok NSA z 11 czerwca 2024 r., III OSK 2484/22). Warto zauważyć, że dostrzeżono związek uzyskanych informacji z możliwością inicjowania przez radnego m.in. procedury uchwałodawczej.

⁷² Wyrok NSA z 20 listopada 2024 r. (III OSK 987/23).

⁷³ Zob. wyrok NSA z 11 czerwca 2024 r. (III OSK 2048/22).

wyznaczony realizacją zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej oraz realizacją zadań komercyjnych w zakresie określonym przez ustawę⁷⁴.

Trzeba przy tym zauważyć, że z powyższych stanowisk sądów administracyjnych, jakkolwiek jasno wskazujących na znaczenie informacji w wykonywaniu mandatu przez radnego, wynika, że przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego” powinna być oceniana w realiach konkretnej sprawy, w oparciu o całokształt sprawy⁷⁵. Odmowa udostępnienia informacji publicznej radnemu, w tym z powodu uznania przez organ, że przedmiotem wniosku jest udostępnienie informacji przetworzonej, zaś w sprawie nie jest spełniona przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego, przybiera formę decyzji administracyjnej. Jak pokazują analizowane orzeczenia, decyzja odmowna może stać się przedmiotem skutecznej skargi do sądu administracyjnego po wyczerpaniu instancyjnych środków odwoławczych.

Uwagi podsumowujące

Analizując zagadnienie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego, wzorowane na regulacjach dotyczących parlamentarzystów, warto mieć na względzie specyfikę mandatu radnego. Osoba piastująca mandat radnego wykonuje swoją funkcję społecznie. Wprawdzie w orzecznictwie dostrzega się, że wykonywanie mandatu nie ogranicza się do aktywności podczas sesji rady i jej komisji, ale też m.in. do wykonywania innych uprawnień (w tym analizowanych uprawnień informacyjnych), co znajduje wyraz w orzecznictwie związanym z kształtowaniem zasad ustalania diet radnego. Dieta jednak powinna rekompensować radnemu utracony zarobek w związku z wykonywaniem mandatu, nie stanowi zaś wsparcia finansowego przydatnego w wykonywaniu mandatu. Tymczasem mandat parlamentarzysty ma zasadniczo zawodowy charakter.

Jak wskazano, parlamentarzysta w wykonywaniu mandatu korzysta z szerokiego wsparcia, które obejmuje – poza szerszymi uprawnieniami (np. do bezpłatnego korzystania ze środków publicznego transportu) – organizację biura poselskiego, które może stanowić istotny element w zapewnieniu deputowanemu wsparcia (i merytorycznego, i organizacyjnego) w związku z wykonywaniem uprawnień informacyjnych.

⁷⁴ Wyrok NSA z 11 czerwca 2024 r. (III OSK 2110/22). Oceniono także, że „Nie może budzić wątpliwości teza, że każdy radny, aby mógł skutecznie wykonywać swój mandat, musi mieć dostęp do informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem gminy. Prawo dostępu do informacji przez radnego wynika zatem z istoty wykonywania swego mandatu. Można powiedzieć, że bez dostępu do określonych informacji radny nie mógłby rzetelnie wykonywać swych obowiązków”.

⁷⁵ W innym z analizowanych orzeczeń podsumowano, że w realiach sprawy powstaje „(...) pytanie, czy skarżący w ramach bycia radnym i przysługujących mu uprawnień może skorzystać z pozyskania tych informacji na tej podstawie. Odpowiedź na tak postawione pytanie winna znaleźć się w uzasadnieniu do rozstrzygnięcia organów, z rozważeniem relacji przepisów prawa” (wyrok WSA w Łodzi z 31 stycznia 2023 r., II SA/Łd 1071/22).

W 2018 r. doszło do instytucjonalizacji w ustawach samorządowych klubów radnych, co zostało także wprowadzone na mocy analizowanej w niniejszej pracy ustawy z 11 stycznia 2018 r. Niemniej jednak tej formie współdziałania radnych nie przypisano wsparcia organizacyjnego i merytorycznego, którym są – w odniesieniu do parlamentarzystów – biura poselskie i parlamentarne. Posiadane przez nie zasoby mogą stanowić wsparcie i organizacyjne, i merytoryczne m.in. w wykonywaniu uprawnień informacyjnych względem podmiotów zobowiązanych. Poseł i senator mogą ponadto korzystać ze wsparcia eksperckiego Kancelarii Sejmu (niezależnie od wsparcia udzielanego w ramach biur poselskich czy też biur klubów poselskich i parlamentarnych). Takiego wsparcia nie przewidziano w odniesieniu do radnych.

Ustawodawca, przyznając w 2018 r. radnym indywidualne uprawnienia informacyjne, nie postanowił uregulować na poziomie lokalnym innych instrumentów przysługujących parlamentarzystom, w tym zwłaszcza instytucji interwencji. Choć jej proveniencja i zakres budzą obecnie wątpliwości, to odróżnia ją większa precyzyjność na poziomie proceduralnym, przejawiająca się choćby w określeniu terminu, w którym podmiot zobowiązany powinien powiadomić parlamentarzystę o stanie rozpatrywania sprawy, która mieściła się w zakresie zainteresowania parlamentarzysty.

W tym kontekście należy podkreślić, że skuteczność przekazywania przez podmioty zobowiązane żądanych przez parlamentarzystów informacji i materiałów wiąże się nie tylko ze statusem prawnym parlamentarzystów, lecz także obowiązkami Prezydium Sejmu i Marszałka Sejmu do udzielania wsparcia w wykonywaniu mandatu, w tym „czuwania nad wykonywaniem wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu”. Obowiązku analogicznego wsparcia trudno szukać w ustawach samorządowych, bowiem przewodniczący rady nie jest organem samorządu, a osobą, której rolą jest organizowanie prac radnych.

Choć indywidualne uprawnienia informacyjne radnych są niezależne od kompetencji przyznanych na gruncie ustaw samorządowych komisji rewizyjnej, to widoczne jest, że wprowadzony art. 24 ust. 2 USG wpływa na pojmowanie kręgu podmiotów, w których kontrolę może przeprowadzić komisja rewizyjna. Pokazuje to także, że wprowadzenia nowych uprawnień informacyjnych radnego nie skorelowano ze zmianami regulacyjnymi dotyczącymi komisji rewizyjnej.

Z uwagi na powyższe ustalenia warto pochylić się nad tym, czy inne instrumenty prawne, przysługujące radnemu, mogą być konkurencyjne względem indywidualnych uprawnień informacyjnych lub też czy mogą wspierać ich wykonywanie. Na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. uregulowano na poziomie lokalnym instytucję interpelacji i zapytań. Jak wskazano w powyższych rozważaniach, regulacje są wzorowane na przepisach dotyczących interpelacji i zapytań parlamentarzystów. Niemniej jednak może budzić wątpliwości brak wprowadzenia możliwości żądania dodatkowych wyjaśnień przez interpelanta lub pytającego (co przewidziano w odniesieniu do parlamentarzystów). Jest to tym istotniejsze, że – jak zostało wskazane – sposób udzielenia odpowiedzi na interpelację lub zapytanie bądź bezczynność podmiotów zobowiązanych do odpowiedzi nie mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

Z tychże względów szczególne znaczenie ma możliwość skorzystania przez osobę pełniącą mandat radnego z prawa do informacji publicznej. Sposób realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej, jak i bezczynność organu w tym zakresie mogą być przedmiotem skargi do sądu (lub też, jeśli chodzi o odmowę udostępnienia informacji, przedmiotem kontroli instancyjnej). Co istotne, wnioskujący radny ma możliwość wykazania w konkretnej sprawie, że uzyskanie określonych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Tym samym radny ma możliwość spełnienia przesłanki warunkującej uzyskanie „informacji przetworzonej” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co może mieć istotne znaczenie w ramach wykonywanego mandatu.

Zakończenie

Celem wprowadzonej regulacji art. 24 ust. 2 USG (i odpowiedników odnoszących się do samorządu powiatowego oraz samorządu województwa) było przyznanie radnym uprawnień w podobnym zakresie, w jakim przysługują parlamentarzystom, przy czym „ograniczone kompetencje do jednostki samorządu terytorialnego, do której radny został wybrany”.

Prace legislacyjne nad projektem z 10 listopada 2017 r. (uwieńczone przyjęciem ustawy z 11 stycznia 2018 r.) stanowią przykład złej praktyki legislacyjnej, polegającej na zbyt szybkim procedowaniu projektu ustawy, przewidującego systemowe zmiany nie tylko dla funkcjonowania samorządu terytorialnego, lecz także dla procesu wyborczego. Wspomniane zmiany w Kodeksie wyborczym sprawiły, że uwaga skupiła się na tym właśnie zagadnieniu (co nabrało szczególnego znaczenia, zważywszy także na fakt, że skutki ustawy miały odnosić się do wyborów samorządowych, które odbyły się jesienią 2018 r.), przez co zagadnienia dotyczące zmian w prawie samorządowym zeszły na dalszy plan. Ma to istotne znaczenie, gdyż zabrakło refleksji nad zasadnością i adekwatnością przenoszenia, niemal literalnie, regulacji dotyczących parlamentarzystów na szczebel samorządowy.

Podczas prac legislacyjnych formułowano wątpliwości dotyczące zarówno przedmiotowego, jak i podmiotowego zakresu uprawnień informacyjnych, wskazywano również na brak stosownych rozwiązań proceduralnych, które miałyby zapewnić pewność i po stronie uprawnionego radnego, i po stronie podmiotu zobowiązanego. Uwagi te jednak, zgłaszane podczas prac legislacyjnych, ani nie były szerzej dyskutowane, ani też nie znalazły wyrazu w zmianie projektowanych rozwiązań. Jedna zmiana, względem poselskiego przedłożenia, dotyczyła pojęcia „organów administracji gminy”, które – choć były wzorowane na art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – budziły wątpliwości co do potencjalnych desygnatów tego określenia.

Jak wskazano na wstępie, celem rozważań przedstawionych w niniejszej pracy stało się udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych, które nastąpiło na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r., wpłynęło korzystnie na status prawny radnego jednostki samorządu terytorialnego.

Prima facie, pod względem normatywnym indywidualne uprawnienia informacyjne radnego wzmocniły jego mandat, gdyż z uwagi na swój szeroki charakter zapewniły nowe instrumenty, które radny może wykorzystywać w związku z pełnieniem mandatu. Wprowadzenie tych

uprawnień nie wiązało się jednak z szerszą zmianą pozycji ustrojowej radnego, co sprawia, że w ich wykonywaniu radny jest w znacznie gorszej sytuacji niż parlamentarzysta, na którego uprawnieniach wzorowano art. 24 ust. 2 USG. Pracom legislacyjnym nie towarzyszyła refleksja nad odmiennościami mandatów parlamentarzysty i radnego. Wiąże się to w szczególności, aczkolwiek nie wyłącznie, z niezawodowym charakterem mandatu, ale także – co istotne – z brakiem administracyjnego wsparcia wykonywania tego mandatu. Warto też podkreślić, że o ile w wykonywaniu mandatu posła i senatora wspierać ma stosowne prezydium, które w tym zakresie korzysta z zasobów Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu (choćby wsparcie eksperckie, możliwość zamawiania ekspertyz itd.), o tyle radny takiego zaplecza nie ma. Poruszone aspekty warunków wykonywania mandatu mają istotne znaczenie, gdyż, jak wskazano w niniejszej pracy, działania radnego, związane z realizacją uprawnień informacyjnych, mogą naruszać dobra osobiste innych osób. To zaś może wiązać się z reakcją procesową innego podmiotu (w tym – podmiotu zobowiązanego), zaś radnego, w przeciwieństwie do parlamentarzysty, nie chroni immunitet, obejmujący działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu.

Ponadto pomimo licznych wątpliwości formułowanych względem uprawnień przysługujących parlamentarzysty nie skorzystano z tych doświadczeń, przez co przyznano uprawnienie, którego realizacja jest problematyczna. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na to, że omawiane indywidualne uprawnienia informacyjne radnego mogą dotyczyć sytuacji lokalnie konfliktogennych. Radnemu tymczasem nie przysługuje efektywne narzędzie prawne, w którym mógłby zakwestionować trafność rozstrzygnięcia odmownego ze strony podmiotu zobowiązanego.

Przedstawiona w niniejszej sprawie analiza wskazuje też na istotny brak związany z lakonicznością art. 24 ust. 2 USG, zwłaszcza w aspekcie proceduralnym, co było także wskazywane jako problematyczne względem art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Mianowicie nie wyposażono ani podmiotów zobowiązanych, ani np. organu stanowiącego w możliwość określenia *per exemplum* zasad realizacji uprawnień informacyjnych radnego. *De lege lata*, zdaniem sądów administracyjnego, podmioty zobowiązane nie mogą regulować zagadnień innych niż wewnętrzne, a w konsekwencji – *stricte* techniczne. Jeśli indywidualne uprawnienia informacyjne miałyby pozostać elementem systemu prawnego, wprowadzenie delegacji do określenia zasad ich realizacji, po pierwsze, pozwoliłoby zagwarantować pewność prawną i po stronie uprawnionego radnego, i po stronie podmiotu zobowiązanego. W treści tego aktu można byłoby określić formę czynienia użytku przez radnego z uprawnień indywidualnych, a także m.in. termin, w którym powinny być składane żądania informacyjne. W tym zakresie upoważnienie ustawowe mogłoby określić wytyczne (np. obowiązek uwzględnienia w akcie prawa miejscowego potrzeby zapewnienia radnemu bieżącego dostępu do aktualnych informacji), których spełnienie mogłoby stać się przedmiotem kontroli przez organy nadzoru.

Wszystko to skłania do konstatacji, że radny, który w ramach wykonywania mandatu potrzebuje określonych informacji, jest w znacznie lepszej sytuacji, gdy zwraca się o jej udostępnienie nie jako radny, ale jako obywatel w trybie dostępu do informacji publicznej. Nie dość, że rozstrzygnięcie

negatywne radny może poddać kontroli instancyjnej, a następnie sądowoadministracyjnej, to nadto – jak wskazano – jest w stanie wykazać spełnienie przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, uprawniającej go do uzyskiwania informacji przetworzonej. Jest to kolejna okoliczność wskazująca na to, że wprowadzone w 2018 r. indywidualne uprawnienia informacyjne radnego nie wpłynęło korzystnie na jego status prawny.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

Augustyniak M., Bielecki L., Ruczkowski P., *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.

Augustyniak M., *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.

Bandarzewski K., *Problematyka ustalania wysokości diet radnych i sołtysów*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11.

Bernaczyk M., *Stosowanie przepisów dotyczących kontroli poselskiej (senatorskiej) z perspektywy funkcji parlamentu i obowiązku ochrony informacji*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 12.

Buławajewski S., *Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu administracyjnego z 29 sierpnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 657/19)*, „Journal of Modern Science” 2020, nr 1(44).

Cern G., *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

Czerw J., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, LEX (el).

Derlecki P., *Kodeks etyki radnego – realne narzędzie dyscyplinujące radnych?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 11.

Dziliński B., *Opinia prawna dotycząca środków prawnych służących wnioskodawcy w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej przez prezydenta miasta*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Fleszer D., *Rada nadzorcza spółki komunalnej z udziałem jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

Fleszer D., *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2.

Gajewski S., *Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 29 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Ke 1068/20 (glosa krytyczna)*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 1(37).

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

Galińska-Rączy I., *Możliwość egzekwowania odpowiedzi od organów samorządu terytorialnego przez posła w sytuacji, gdy samorząd nie odpowiada bądź odpowiedź jest wymijająca lub nie w terminie*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertów prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.)*, red. J. Mordwiłko i in., Warszawa 2007.

Galińska-Rączy I., *Opinia prawna na temat możliwości uzyskiwania przez posła informacji oraz wglądu w działalność organów administracji samorządu terytorialnego na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Galińska-Rączy I., *Opinia prawna na temat możliwości uzyskiwania przez posła treści umów cywilnoprawnych zawieranych przez samorządową instytucję kultury*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Galińska-Rączy I., *Opinia prawna w sprawie interpretacji pojęcia „tajemnica handlowa” w kontekście udostępniania posłom informacji na podstawie art. 19 u.w.m.p.s. oraz w ramach interpelacji poselskich*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Galińska-Rączy I., *Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertów prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.)*, red. J. Mordwiłko i in., Warszawa 2007.

Galińska-Rączy I., *Zasadność odmowy udzielenia posłowi informacji przez prezesa spółki z o.o., w której Skarb Państwa posiada 75% udziałów*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertów prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.)*, red. J. Mordwiłko i in., Warszawa 2007.

Gierach E., *W sprawie dopuszczalnego zakresu podejmowanych przez posła działań w związku z podjętą interwencją poselską*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, t. 1, Warszawa 2022.

Gierach E., *W sprawie obowiązku udzielenia odpowiedzi na interwencję poselską*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, t. 1, Warszawa 2022.

Gierach E., *W sprawie zakresu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w kontekście odmowy udzielenia posłowi informacji*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Gryszczyńska A., [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Struktura tajemnic*, t. 6, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016.

Hauser R., Celińska-Grzegorzczak K., [w:] *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji*, t. 10, wyd. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 4, Warszawa 2018.

Jakubowski A., *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.

Jaworska-Dębska B., *Uprawnienia kontrolne w samorządzie terytorialnym w świetle nowelizacji z 2018 roku, „Opolskie studia Administracyjno-Prawne” 2018*, nr 1.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca analizy dopuszczalności podjętej interwencji poselskiej na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca możliwości kontrolowania przez posła okręgowych izb lekarskich w trybie określonym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca możliwości kontrolowania przez posła okręgowych izb lekarskich w trybie określonym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca obowiązku wykazywania przez posła jego intencji przy żądaniu udostępnienia informacji na podstawie art. 19 u.w.m.p.s.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca obowiązku wykazywania przez posła jego intencji przy żądaniu udostępnienia informacji na podstawie art. 19 u.w.m.p.s.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca organu właściwego do udzielania informacji na podstawie art. 16, 19 i 20 u.w.m.p.s.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca prawa do otrzymywania kopii nagrania dźwiękowego sesji rady gminy, które jest materiałem roboczym*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca prawa dostępu do umowy zawartej przez prezydenta miasta z państwową spółką, w trybie określonym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora i w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca uzyskania przez posła informacji od spółki komunalnej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *Opinia prawna na temat odmowy dostępu posła do dokumentów i środków umożliwiających egzekwowanie przepisów art. 19 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 3(55).

Karolczak J.M., *W sprawie odmówienia posłowi dostępu do dokumentów i środków umożliwiających egzekwowanie przepisów art. 19 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Karolczak J.M., *W sprawie poselskiego prawa dostępu do informacji od spółki miejsko-powiatowej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Kropiwnicki R., *Pozycja ustrojowa posła w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Toruń 2024.

Kurek J., *Definicja informacji przetworzonej. Postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 12.

Małyś-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019.

Martysz C., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, Warszawa 2021.

Moll T., *Kluby radnych a zasada mandatu wolnego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3.

Mordwiłko J., *Interpretacja art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła senatora w związku z nieuzyskaniem przez posła informacji od Komendanta Policji Miasta Stołecznego Warszawy*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.), red. J. Mordwiłko i in., Warszawa 2007.

Mordwiłko J., *Opinia prawna dotycząca prawa posła do otrzymywania informacji o konkretnych postępowaniach karnych toczących się w prokuraturze*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Mordwiłko J., *Opinia prawna w zakresie odpowiedzi na pytania: Czy – zgodnie z obowiązującym prawem – poseł na Sejm RP, wykonując funkcje kontrolne, ma prawo do uzyskiwania informacji, materiałów lub wglądu w działalność organów spółek z udziałem Skarbu Państwa, np. wglądu w kontrakty menadżerskie członków zarządu spółki PL 2012*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Mordwiłko J., *Uczestnictwo posła jako obserwatora w czasie posiedzeń komisji konkursowej wyłaniającej kandydata na dyrektora przedsiębiorstwa, którego organem założycielskim jest organ administracji rządowej*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.), red. J. Mordwiłko i in., Warszawa 2007.

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat dostępu posłów do dokumentów wytworzonych przez pełnomocnika rządu do spraw opracowania programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat dostępu posłów do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, Warszawa 2015.

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna w sprawie przedstawionej w piśmie prezesa stowarzyszenia P.R.W.I. z dnia 7 listopada 2013 r.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie dostępu posła do nagrania z posiedzenia rady gminy*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie możliwości przeprowadzenia przez posła tzw. kontroli poselskiej w spółce Energa SA*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, Warszawa 2022.

Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie zakresu obowiązków organów samorządu terytorialnego związanych z realizacją poselskiego prawa do informacji (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Odrowąż-Sypniewski W., *Zakres uprawnienia wynikającego z art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (problematyka ochrony dóbr osobistych osób trzecich i tajemnic prawnie chronionych)*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2015–2020)*, t. 1, red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, Warszawa 2022.

Oleksy-Piesik I., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023.

Piecha J., [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.

Płoszka A., Wilk B., *Instrumentalne stosowanie prawa w kontekście dostępu do informacji publicznej. Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z 7 sierpnia 2014 r., I OSK 2577/13*, [w:] *Głosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji*, red. S. Osowski, B. Wilk, Warszawa 2016.

Płażek S., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, LEX (el).

Płażek S., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

Potycz D., *Kluby radnych w radzie gminy – kierunki zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 12.

Przywora B., *Regulacje prawne w zakresie dostępu obywateli do informacji przetworzonej – stan obecny i postulaty zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 5.

Radzewicz P., *Dostęp przez posła do informacji związanych z działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Status posła, cz. I: Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.)*, red. J. Mordwiłko i in., Warszawa 2007.

Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.

Regulski J., *Warunki rozwoju samorządności terytorialnej*, [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023.

Róg J., *Dostęp posłów i senatorów do informacji o spółce z udziałem Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 5.

Sitniewski P., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023.

Składowski K., *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3.

Stępień J., *Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 lat doświadczeń)*, [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023.

Szczypińska-Grabarczyk M., *Opinia prawna w sprawie odpowiedzialności organów administracji rządowej i samorządowej z tytułu nieprzestrzegania obowiązku terminowego udzielania informacji posłów*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Szczypińska-Grabarczyk M., *W sprawie art. 19 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, Warszawa 2022.

Szczypińska-Grabarczyk M., *W sprawie art. 20 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 1, red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, Warszawa 2022.

Szlachetko K., *Fundacje samorządowe*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2020.

Szmyt A., *Opinia prawna w sprawie kompetencji Marszałka Sejmu, dotyczących realizacji uprawnień poselskich z art. 19 u.w.m.p.s.*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Uziębło P., [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014.

Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, wyd. 2, Warszawa 2024.

Wierzbica A., *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023.

Wierzbica A., *Pozycja prawna klubów radnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 7–8.

Wilk B., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2018 r. (sygn. akt SK 27/14)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54).

Wilk B., *Sądowa kontrola uchwały w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania (aspekty wybrane). Glosa częściowo krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 2024 r. (III OSK 2318/22)*, „Orzecnictwo w Sprawach Administracyjnych” 2024, nr 3–4.

Wilk B., Sześciło D., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022.

Wilk B., *Uprawnienia informacyjne posłów, senatorów i radnych jednostek samorządu terytorialnego a dostęp do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8.

Wojnarska-Krajewska E., *Opinia prawna dotycząca prawa dostępu do informacji i materiałów od organów administracji samorządowej, w trybie określonym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora i w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

Zięty J.J., *Glosa do wyroku NSA z 12.03.2019, I OSK 657/19, dotyczącego kontrolowania spółek komunalnych przez radę gminy (glosa częściowo krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 7.

Zięty J.J., *Przyczyny odmowy udzielenia radnym gminy informacji o działalności spółki komunalnej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 3(71).

Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz.U. 2000 r., nr 66, poz. 799 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych województwa (Dz.U. z 2000 r., nr 66, poz. 798 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. z 2000 r., nr 66, poz. 800 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia Dyrektywy 95/46 WE.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r., poz. 806).

Uchwała nr 28 Prezydium Sejmu z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z ekspertyz i opinii (ze zm.).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2024 r., poz. 751).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

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

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2418).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 566 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 632 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2024 r., poz. 907).

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z 23 czerwca 2021 r. (III OSK 4967/21).

Postanowienie NSA z 25 października 2018 r. (II OSK 2539/18).

Postanowienie WSA w Białymstoku z 13 lipca 2022 r. (II SAB/Bk 55/22).

- Postanowienie WSA w Białymstoku z 27 listopada 2024 r. (I SAB/Bk 4/24).
- Postanowienie WSA w Gdańsku z 28 listopada 2024 r. (III SA/Gd 609/24).
- Postanowienie WSA w Krakowie z 12 czerwca 2019 r. (III SA/Kr 278/19).
- Postanowienie WSA w Krakowie z 15 kwietnia 2019 r. (II SA/Kr 293/19).
- Postanowienie WSA w Krakowie z 26 marca 2018 r. (III SA/Kr 99/18).
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z 13 czerwca 2024 r. (IV SAB/Wr 165/24).
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z 25 lutego 2021 r. (IV SAB/Wr 532/20).
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z 27 lipca 2021 r. (IV SAB/Wr 1/21).
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z 7 listopada 2024 r. (IV SAB/Wr 777/24).
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z 8 grudnia 2020 r. (IV SAB/Wr 419/20).
- Wyrok NSA z 11 czerwca 2024 r. (III OSK 2048/22).
- Wyrok NSA z 11 czerwca 2024 r. (III OSK 2110/22).
- Wyrok NSA z 11 czerwca 2024 r., III OSK 2484/22).
- Wyrok NSA z 14 czerwca 2022 r. (III OSK 5279/21).
- Wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r. (III OSK 3785/21).
- Wyrok NSA z 17 września 2024 r. (III OSK 401/23).
- Wyrok NSA z 20 listopada 2024 r. (III OSK 987/23).
- Wyrok NSA z 22 maja 2024 r. (III OSK 2004/22).
- Wyrok NSA z 29 sierpnia 2019 r. (I OSK 657/19).
- Wyrok NSA z 5 lipca 2024 r. (III OSK 2264/23).
- Wyrok NSA z 7 marca 2019 r. (I OSK 2911/18).
- Wyrok SA w Szczecinie z 14 stycznia 2021 r. (I ACa 314/20, niepub.).
- Wyrok SO w Szczecinie z 19 marca 2020 r. (I C 562/19, niepub.).
- Wyrok TK z 16 września 2002 r. (K 38/01).
- Wyrok TK z 18 grudnia 2018 r., SK 27/14).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 19 lutego 2024 r. (II SA/Bd 986/23).
- Wyrok WSA w Gdańsku z 10 października 2024 r. (III SA/Gd 367/24).
- Wyrok WSA w Gliwicach z 23 sierpnia 2022 r. (III SA/GI 543/22).
- Wyrok WSA w Gliwicach z 3 kwietnia 2019 r. (II SAB/GI 23/19).
- Wyrok WSA w Gliwicach z 3 lutego 2021 r. (III SA/GI 637/20).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 października 2023 r. (II SAB/Go 98/23).

- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 października 2023 r. (II SAB/Go 78/23).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19 sierpnia 2020 r. (II SAB/Go 186/20).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 listopada 2018 r. (II SA/Go 779/18).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 79/23).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 80/23).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 października 2023 r. (II SAB/Go 81/23).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 października 2023 r. (II SAB/Go 103/23).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 czerwca 2023 r. (II SAB/Go 45/23).
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8 lutego 2024 r. (II SA/Go 707/23).
- Wyrok WSA w Łodzi z 31 stycznia 2023 r. (II SA/Łd 1071/22).
- Wyrok WSA w Olsztynie z 10 października 2024 r. (II SAB/OI 82/24).
- Wyrok WSA w Olsztynie z 6 lutego 2024 r. (II SA/OI 1116/23).
- Wyrok WSA w Olsztynie z 7 listopada 2019 r. (II SA/OI 763/19).
- Wyrok WSA w Opolu z 28 grudnia 2022 r. (II SA/Op 284/22).
- Wyrok WSA w Opolu z 8 grudnia 2022 r. (II SA/Op 284/22).
- Wyrok WSA w Poznaniu z 23 lipca 2020 r. (IV SA/Po 71/20).
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2022 r. (II SA/Wa 2055/21).
- Wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2014 r. (IV SAB/Wa 106/14).
- Wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2019 r. (II SA/Wa 13/19).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 14 czerwca 2023 r. (IV SA/Wr 86/23).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 24 stycznia 2024 r. (IV SA/Wr 326/23).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 24 stycznia 2024 r. (IV SA/Wr 570/23).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 marca 2023 r. (IV SA/Wr 595/22).

Inne źródła

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Ekspertyza prawna z 30 listopada 2017 r. w przedmiocie: zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001>.

Ekspertyza z 1 grudnia 2017 r. na temat zgodności projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych

organów publicznych (druk nr 2001) – w części zmieniającej przepisy kodeksu wyborczego – z europejskimi standardami wyborczymi, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001>.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 października 2018 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1540468173_Obwieszczenie_PKW_RADY.pdf.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r., https://samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1712713138_obwieszczenie-pkw-rady-final.pdf.

Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 696), sporządzona 18 grudnia 2017 r., Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4397/plik/696o.pdf>.

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 18 grudnia 2017 r. (2522/2017/MPL), skierowana do Senatu RP, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/3807/4/696_hfpc.pdf.

Opinia prawna z 13 grudnia 2017 r. o poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) w zakresie zapewnienia czynnego prawa wyborczego dla osób z różnym stopniem niepełnosprawności, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001>.

Opinia prawna z 29 listopada 2017 r. – Ocena zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001>.

Opinia Urzędu Miasta Poznania, dołączona do pisma Unii Metropolii Polskich z 30 listopada 2017 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7502189EF6C85595C12581EC0037FB70/%24File/2001-004.pdf>.

Opinia z 29 listopada 2017 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001>.

Opinia z 7 grudnia 2017 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001>.

Opinia z 8 grudnia 2017 r. na temat skutków wejścia w życie projektowanych zmian w Poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Druk Sejmowy nr 2001) w części dotyczącej ustawy Kodeks wyborczy, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2001>.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego, posiedzenie nr 3 z 30 listopada 2017 r. (Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-3>).

Pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z 5 grudnia 2017 r. (DOLIS-023-519/17/AG/88241).

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 18 grudnia 2017 r. (VII.602.6.2014.JZ), https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/3807/4/696_rpo.pdf.

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001, Warszawa, 10 listopada 2017 r., Sejm VIII kadencji).

Stanowisko wójtów, burmistrzów, prezydentów, marszałka województwa i przewodniczącego sejmiku województwa kujawsko-pomorskiego zgromadzonych na V Forum Samorządowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawie proponowanych zmian w Kodeksie wyborczym oraz w ustawach: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/3807/4/696_mwkp.pdf.

Stanowisko Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 22 listopada 2017 r. dotyczące planowanych zmian w Kodeksie wyborczym, stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 1836/293/17 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 22 listopada 2017 r., https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/3807/4/696_zwm_2_2.pdf.

Uwagi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, dołączone do pisma Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z 27 listopada 2017 r. (ZW/0714/412/17), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/137322B4C7517481C12581E7004AA4A6/%24File/2001-002.pdf>.

Uwagi Województwa Świętokrzyskiego do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych dotyczące zmian w ustawie o samorządzie województwa, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/21DFB7FF1B1F2C91C12581E80047F414/%24File/2001-003.pdf>.

Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001, Sejm VIII kadencji) z 10 listopada 2017 r.

Zapis stenograficzny wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (193.), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (129.), Komisji Ustawodawczej (207.) w dniu 18 grudnia 2017 r. https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/7510/stenogram/193pcppw_egz_6.pdf.

Spis tabel

Tabela 1. Przebieg procesu legislacyjnego – poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych	16
Tabela 2. Porównanie przepisów regulujących uprawnienia informacyjne parlamentarzystów i radnych gminy	28
Tabela 3. Treść przepisów dotyczących indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych	32
Tabela 4. Zestawienie podmiotów zobowiązanych do realizowania żądań informacyjnych radnego gminnego, powiatowego i wojewódzkiego	43
Tabela 5. Interpelacje i zapytania poselskie i radnego (podobieństwa i różnice)	108

Abstrakt

Indywidualne uprawnienia informacyjne radnego

Celem monografii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze, czy wprowadzenie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnego na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. wpłynęło korzystnie na status prawny radnego jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotem rozważań jest instrument prawny, który od 2018 r. przyznaje radnemu prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność wskazanych podmiotów. Uprawnienia te, określone jako „indywidualne uprawnienia informacyjne”, były wzorowane na uprawnieniach posłów i senatorów. W pracy przeanalizowano wyzwania i problemy prawne związane ze stosowaniem regulacji dotyczących uprawnień informacyjnych radnego. Szeroko przeanalizowano orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące uprawnień informacyjnych radnych, jak również bogate piśmiennictwo dotyczące analogicznych uprawnień parlamentarzystów. Monografia jest skierowana nie tylko do badaczy administracji publicznej, prawa administracyjnego (w tym prawa samorządowego), lecz także piastunów organów i radnych wszystkich rodzajów jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, radny, uprawnienia informacyjne, mandat radnego

Abstract

Individual information rights of a councillor

The aim of the monograph is to answer the research question whether the introduction of individual information rights of councillor, which took place under the Act of 11 January 2018, had a positive impact on the legal status of councillors of a local government unit. The subject of the considerations is the legal instrument which, since 2018, grants the councillor the right to obtain information and materials, enter the premises where this information and materials are located, and inspect the activities of the indicated entities. These rights, referred to as "individual information rights", were modelled on the rights of members of parliament. The work analyses the challenges and legal problems related to the application of regulations concerning the information rights of councillors. The jurisprudence of administrative courts regarding the information rights of councillors, as well as the literature on the rights of members of parliament, were extensively analysed. The monograph is addressed not only to researchers of public administration, administrative law (including local government law), but also to representatives of local authorities, including councillors of all types of local government units.

Keywords: local government, councillor, information rights, councillor's mandate

DR BARTOSZ WILK – adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; specjalizuje się w analizie funkcjonowania prawa publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ustrojowych, tzw. prawa informacyjnego (w tym prawa do informacji publicznej i ochrony informacji w administracji) oraz prawa samorządu terytorialnego. Pracę naukową łączy z praktyką prawniczą, zdobywając doświadczenie w sektorach publicznym, prywatnym i pozarządowym.

Celem autora monografii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze, czy wprowadzenie indywidualnych uprawnień informacyjnych radnych, które nastąpiło na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r., wpłynęło korzystnie na status prawny radnego jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotem rozważań jest instrument prawny, który od 2018 r. przyznaje radnemu prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność wskazanych podmiotów. Uprawnienia te, określone jako „indywidualne uprawnienia informacyjne”, były wzorowane na uprawnieniach posłów i senatorów. W pracy przeanalizowano wyzwania i problemy prawne, związane ze stosowaniem regulacji dotyczących uprawnień informacyjnych radnych. Szerokiej analizie poddano orzecznictwo sądów administracyjnych, dotyczące uprawnień informacyjnych radnych, jak również bogate piśmiennictwo dotyczące analogicznych uprawnień parlamentarzystów. Monografia może zainteresować nie tylko badawczy administracji publicznej, prawa administracyjnego (w tym prawa samorządowego), ale także przedstawicieli organów i radnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.
