

Siedlce, dnia 27 marca 2015 r.

Dorota Kozłowska
Radna Miasta i Gminy Łosice

ODPOWIEDŹ NA INTERPELACJĘ

Dnia 27 lutego 2015 r. Pani Dorota Kozłowska Radna Miasta i Gminy Łosice złożyła interpelację w sprawie publikacji protokołów z sesji Rady Miasta i Gminy Łosice w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy w Łosicach oraz zasad dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady Miasta i Gminy, Komisji i Burmistrza Miasta i Gminy.

Wskazała, iż zgodnie z § 110 Statutu Miasta i Gminy Łosice protokoły z posiedzeń Rady i Komisji oraz innych kolegialnych gremiów Gminy podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem. Ponadto podniosła, iż analiza orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że udostępniania protokołu z sesji rady gminy nie można uzależniać od zatwierdzenia go przez radę. Wskazała, iż w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2008 r., III SA/Wr 430/08 WSA we Wrocławiu stwierdzającym nieważność takich zapisów w statucie innej gminy wskazano, *„że najdalej po upływie siedmiu dni roboczych od dnia odbycia sesji protokół powinien być sporządzony. Powinien więc już istnieć dokument w postaci aktu pisemnego sporządzonego przez funkcjonariusza publicznego wyrażającego stan wiedzy co do przebiegu sesji. Dokument ten winien być podpisany nie tylko przez osobę sporządzającą, ale również przez przewodniczącego obrad. Nie można zatem twierdzić, (...), że do czasu przyjęcia protokołu na następnej sesji rady nie funkcjonuje dokument w postaci tegoż protokołu, a jedynie jego projekt. Twierdzenie takie mogłoby być uzasadnione, gdyby chodziło jedynie o okres od odbycia sesji do czasu sporządzenia protokołu (...) obejmujących również jego podpisanie przez wskazane osoby. Może być to owe siedem dni przewidzianych Statutem, ale może być też i wcześniej. Protokół sesji po jego sporządzeniu jest więc (...) dokumentem, który zgodnie z (...) przepisami Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym winien być udostępniany. Brak bowiem jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek jego udostępnienia. Powyższego twierdzenia nie podważa okoliczność, że dokument w takim kształcie, oczekuje na poddanie dalszej procedurze – przyjęcia przez Radę. Wobec powyższego stwierdzić należy, że Rada (...) ustalając w statucie – a więc w akcie niższego rzędu – zasady udostępniania dokumentów organów gminy nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentów jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem.*

Radna przytoczyła również wyrok WSA we Wrocławiu (sygn. III SA/Wr 537/08) w którym Sąd stwierdza, że *niedopuszczalne jest uzależnianie udostępnienia protokołu z sesji rady gminy i protokołów z obrad komisji od ich formalnego „przyjęcia” przez dany organ. Zwarcie takiego*

przepisu w statucie jednostki przełożyło się na pozbawienie „obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę). W konsekwencji, ograniczono tym samym możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem”.

W związku z powyższym wniosła o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 1/ w jakim terminie sporządzany jest protokół z sesji Rady Miasta i Gminy Łosice?
- 2/ czy publikacja protokołów po ich sporządzeniu w Biuletynie Informacji Publicznej wymaga zmiany Statutu Miasta i Gminy Łosice?

Ponadto wniosła o sporządzenie opinii prawnej dotyczącej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa pozostałych zapisów zawartych w Rozdziale IX Statutu Miasta i Gminy Łosice określających zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady Miasta i Gminy Łosice, Komisji i Burmistrza Miasta i Gminy.

Mając na uwadze powyższe należy wyjaśnić, co następuje

Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.
2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.
3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.
4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy

Bardziej szczegółowo kwestię jawności regulują art. 11b. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 poz. 594) zgodnie z którym

1. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.
2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje 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.
3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

oraz art. 19 ustawy z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2014 r. poz. 782) *Organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.*

W Statucie Miasta i Gminy Łosice § 110 wskazano, iż *protokoły z posiedzeń Rady i Komisji oraz innych kolegialnych gremiów Gminy podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem.*

W tym miejscu należy wskazać, iż statut nie przewiduje terminu w jakim protokół z posiedzenia miałby być sporządzony. § 47 ust.1 statutu stanowi jedynie, iż „Pracownik Urzędu Miasta i Gminy wyznaczony przez Burmistrza w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady, sporządza z każdej sesji protokół”

W świetle powyższego, wobec braku zapisu statutowego co do terminu sporządzenia protokołu należy stwierdzić, iż winien on być sporządzany niezwłocznie. Termin „niezwłocznie” nie oznacza jednak terminu 7 dni. Oznacza, iż powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie dłużej jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niż w terminie 14 dni. Termin 7-dniowy, o którym jest mowa w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2008r. III SA/Wr 418/08 wynika z faktu, że taki termin został przyjęty w § 52 statutu Gminy R „protokół z sesji sporządza się w terminie 7 dni roboczych od daty jej odbycia”

W tym miejscu należy wskazać, iż z wyjaśnień pracownika zajmującego się obsługą Biura Rady Miasta i Gminy wynika, iż protokół jest sporządzany w terminie 7 dni od daty Sesji Rady Miasta i Gminy Łosice.

W świetle obowiązujących, przytoczonych wyżej przepisów, jak również powstałego w tym zakresie orzecznictwa nie ulega wątpliwości, że protokół sesji rady gminy jest jawny i podlega udostępnieniu po jego sporządzeniu. A zatem protokół sesji rady gminy, jeżeli został sporządzony - tj. spisany przez upoważnioną osobę oraz podpisany przez tę osobę oraz przez przewodniczącego rady - winien być udostępniany zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 61 Konstytucji RP oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej i w ustawie o samorządzie gminnym. Tym samym zapis w §110 statutu uzależniający udostępnienie protokołów z posiedzeń Rady i komisji od ich formalnego przyjęcia jest wadliwy .

A zatem z powyższych względów istnieje konieczność dokonania zmiany statutu w tym zakresie.

Powyższe potwierdza także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 maja 2014 r. II SAB/Po 19/14 zgodnie z którym *statut gminy, w zakresie jakim określa dostęp do dokumentów i korzystania z nich, nie może wyłączać zasady jawności działania gminy i ograniczać dostępu do dokumentu jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem.*

Należy równocześnie podkreślić, iż wyjątki od zasady jawności działania ww. organów mogą wynikać tylko z przepisów ustawowych (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, u.d.i.p. czy

ustawy samorządowe) i nie mogą być wprowadzone aktem niższego rzędu, jakim jest statut gminy, powiatu czy województwa [wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 r., III SA 1699/99]

Niezależnie od powyższego brak jest podstaw do stwierdzenia, że istnieje obowiązek udostępniania protokołu poprzez jego publikację w Biuletynie Informacji Publicznej. Obowiązek ten nie wynika bowiem ani z ustawy o samorządzie gminnym, która w art. 11 b ust. 3 przewiduje jedynie iż zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich mają być określone w statucie gminy, ani też z ustawy o dostępie do informacji publicznej, która określając w art. 8 ust.3 informacje obowiązkowo udostępniane w BIP przez organy władzy publicznej nie zalicza do nich przedmiotowych protokołów.

Należy jednak wskazać, iż brak obowiązku nie oznacza jednocześnie braku możliwości publikowania omawianych protokołów w BIP.

Przeciwnie – publikowanie protokołów w BIP zasługuje na aprobatę z uwagi na zasadę bezwioskowego udostępniania informacji publicznej wywodzoną z art. 7 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym ogłaszanie informacji w BIP wskazywane jest na pierwszym miejscu wśród form udostępniania informacji, jak również z uwagi na treść przepisu art. 8 ust.3 zdanie 2 z którego wynika możliwość udostępniania w BIP także innych informacji publicznych niż te, które publikowane są w nim obowiązkowo.

Reasumując należy stwierdzić, iż niezbędna jest zmiana § 110 statutu celem dostosowania go do obowiązujących przepisów prawa, w szczególności poprzez skreślenie wyrazów: „po ich formalnym przyjęciu”. Publikacja protokołów po ich sporządzeniu jest możliwa (ale nie obowiązkowa) niezależnie od zmiany statutu. Należy podkreślić iż statut nie wypowiedzi się w kwestii publikacji protokołów w BIP-ie, kwestię tę regulują wyżej omówione przepisy prawa. Przepis § 110 statutu uzależnia sposób udostępniania protokołów „po ich formalnym przyjęciu”, co jak wykazano wyżej stanowi istotne naruszenie przepisów.

W ocenie sporządzającego niniejszą odpowiedź na interpelację pozostałe przepisy zawarte w rozdziale 9 statutu nie naruszają obowiązujących przepisów prawa.

RADCA PRAWNY
Alina Saracka
mgr Alina Saracka
Wa 3188