

Prawo do informacji i mandat radnego – wyrok WSA

27 października 2023

Do wykonywania mandatu radnego kluczowy jest dostęp do informacji, a burmistrz nie może ograniczać tego dostępu zarządzeniami – orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu.

Radni niejednokrotnie spotykają się z ograniczeniami w dostępie do informacji i materiałów związanych z funkcjonowaniem gminy, szczególnie ze strony wójtów i burmistrzów. Często może się wydawać, że na takie antyjawnościowe “zagrywki” nie ma żadnego sposobu, a organy władzy wykonawczej pozostają bezkarne.

Sprawa radnego ze Ścinawy pokazuje jednak, że warto walczyć, a jego działania doprowadziły do wydania ważnego orzeczenia dla jawności.

Felerne zarządzenie

Wszystko zaczęło się od zarządzenia Burmistrza Ścinawy nr U/35/19 w sprawie określenia zasad postępowania dotyczącego udzielania informacji i materiałów z zakresu działalności Gminy Ścinawa. W myśl tego zarządzenia, pracownicy zostali obowiązani do uzyskania od radnego pisemnego wniosku o udostępnienie danej informacji wraz z podpisem (bądź odmową złożenia tegoż), a wnioski winny być przesłane do Sekretariatu Burmistrza Ścinawy (§ 2 zarządzenia). Zarządzenie wskazywało także, że pracownicy muszą informować radnych, że wniosek powinien wskazywać zakres i rodzaju informacji i materiałów, o które radni występują, uzasadnienie związku wniosku z wykonywanym mandatem, a także podpis radnego (§ 3 zarządzenia). W zarządzeniu termin udostępnienia informacji został wyznaczony na 14 dni, z możliwością przedłużenia do 2

miesiący (§ 4 zarządzenia). Zarządzenie przewidywało również, iż w razie wątpliwości co do możliwości udzielenia żądanej informacji – ze względu na ograniczenia wynikające z przepisów prawa lub gdy pojawią się wątpliwości, czy wnioskowanie o dane ma związek z wykonywaniem przez radnego mandatu – o udostępnieniu informacji decyduje przełożony pracownika rozpatrującego wniosek po wcześniejszej konsultacji z radcą prawnym urzędu (§ 4).

Takie zarządzenie jest nie do pogodzenia z zasadą jawności funkcjonowania gminy (wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, oraz uściśloną w art. 11b ustawy o samorządzie gminnym). Co więcej, jako że art. 11b ustawy o samorządzie gminnym powierzył radzie gminy uprawnienia do stanowienia zasad dostępu i korzystania ze szczególnego rodzaju informacji publicznej, tj. dokumentów. Żaden inny organ nie może wydawać aktów dotyczących tej kwestii. Dyrektywy wskazane w zarządzeniu stoją także w sprzeczności z art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim obowiązkiem pracownika jest udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony.

Ze względu na te wszystkie nieprawidłowości, pomogliśmy sporządzić wniosek o stwierdzenie nieważności zarządzenia.

Wszystko gra?

Pozornie udało nam się odnieść sukces: Wojewoda odpowiedział, że wskazał Burmistrzowi zastrzeżenia prawne względem § 3 pkt 4 Zarządzenia,. Burmistrz uwzględnił stanowisko Wojewody, i wydał nowe zarządzenie nr U/3/20 Burmistrza Ścinawy z dnia 16 stycznia 2020 roku w sprawie zmiany zarządzenia ur U/35/19 w sprawie określenia zasad postępowania dotyczącego udzielania informacji i materiałów z zakresu działalności Gminy Ścinawa. Skoro tak, to w ocenie Wojewody wszystko jest w porządku.

Ale czy na pewno? W zarządzeniu dalej pozostały zapisy o konieczności złożenia pisemnego wniosku przez radnych oraz o możliwości wstrzymania realizacji wniosku do czasu wyjaśnienia wątpliwości. Wszystkie te kwestie są zbyt ważne, aby traktować je wyłącznie jako „technikalia”, bowiem w istotny sposób wpływają na jawność dokumentów gminny, a także na praktykę pracy radnych. Z tego względu pomogliśmy w złożeniu drugiego wniosku, tym razem w sprawie zarządzenia nr U/3/20.

Niestety, nasze argumenty nie znalazły zrozumienia u Wojewody, który stwierdził, że nie znajduje w nim żadnych naruszeń prawa. W takim razie pozostało nam tylko jedno wyjście: złożenie skargi na zarządzenie na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

Zwycięstwo przed sądem

W ramach projektu skargi, złożonej przez radnego, wskazaliśmy, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają delegacji do tworzenia przez organy gminy procedury określającej sposób realizacji uprawnień radnego. Organizowanie sposobu działania urzędu w taki sposób, by pracownicy domagali się od radnych wykazania związku wniosku z wykonywanym mandatem stanowi nieuzasadnione ograniczenie jawności, a więc wykroczenie ponad upoważnienie ustawowe. Realizacja zarządzenia niesie zagrożenie dla jawności funkcjonowania organów gminy, poprzez wydłużenie terminu realizacji interpelacji i zapytań radnych – wszak informacja jest zasobem, którego wartość jest zależna od tego, jak szybko jest uzyskana – innymi słowy, nieuzyskanie danej informacji w możliwie szybkim terminie potrafi całkowicie zniweczyć cel wniosku – jeśli np. radny usiłuje zasięgnąć informacji przed głosowaniem, a uzyskuje je dopiero później.

Wyrokiem z dnia 6 lipca 2022 r. o sygn. akt III SA/Wr 503/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność zaskarżonego zarządzenia w całości. W uzasadnieniu

Sąd podkreślił, że wójt, burmistrz bądź prezydent miasta nie mają kompetencji do uregulowania sposobu, w jaki radni mogą uzyskiwać materiały od gminy. Zarządzenie zostało zatem wydane bez podstawy prawnej. Sąd jasno stwierdził, wbrew stanowisku Burmistrza, a także Wojewody, że zakres zarządzenia wykracza poza materię organizacyjno-techniczną, i wpływa na to, jak radny wykonuje swój mandat.

Co szczególnie istotne, Sąd wprost wskazuje, że prawo dostępu do informacji przez radnego wynika z istoty wykonywania mandatu, zaś bez określonych informacji radny nie może rzetelnie wykonywać swoich obowiązków. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym należy zatem wyklądać tak, aby zapewnić radnemu szeroki zakres dostępu do informacji, niezbędnych do wykonywania mandatu. Dlatego też niedopuszczalne jest wymaganie od radnego składania wniosku w formie pisemnej.

Informacja ważna dla radnego

Wyrok, jaki zapadł w sprawie, jest istotny z dwóch względów. Po pierwsze, jasno i wyraźnie stwierdza, że informacja i dostęp do informacji jest kluczowy dla wykonywania mandatu radnego. Bez możliwości zasięgnięcia wiedzy, radni nie mogą kontrolować działalności wójta, ani świadomie i rzetelnie brać udział w głosowaniach, bądź w pracach komisji rady. Wzmacnia to standard prawnej ochrony radnych w ich pracy.

Po drugie, Sąd wykluczył możliwość, aby burmistrz bądź wójt dowolnie ograniczali radnych dostęp do dokumentów, poprzez wprowadzanie niezgodnych z prawem zarządzeń. Liczymy, że ten wyrok będzie stanowił skuteczne narzędzie w zapobieganiu rozpowszechniania się takiej antyjawnościowej praktyki. Wyrok jest nieprawomocny. Będziemy informować o dalszych losach sprawy.

Autorstwo: Szymon Dubiel

Źródło: SiecObywatelska.pl

Licencja: [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)