

Monika Augustyniak

PRAWA I OBOWIĄZKI RADNEGO JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**PRAKTYCZNA WYKŁADNIA
PRZEPISÓW PRAWNYCH,
WZORY UCHWAŁ
I SCHEMATY DZIAŁAŃ**



a Wolters Kluwer business

Monika Augustyniak

PRAWA I OBOWIĄZKI RADNEGO JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**PRAKTYCZNA WYKŁADNIA
PRZEPISÓW PRAWNYCH,
WZORY UCHWAŁ
I SCHEMATY DZIAŁAŃ**



a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 15 września 2014 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Kinga Puton

Opracowanie redakcyjne

Bartosz Stanisławski

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumięł, Krzysztof Drzewiecki

Projekt graficzny okładki i stron tytułowych

Maciej Sadowski

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
.....

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-1043-7

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Słowo wstępne	13
Rozdział 1	
Jednostki samorządu terytorialnego	
– w kręgu podstawowych pojęć i zasad	15
1.1. Podstawy prawne działania jednostek samorządu terytorialnego	15
1.2. Prawne determinanty wspólnoty samorządowej i podstawowe zasady kształtujące jej ustrój	18
1.3. Formy realizacji zasady jawności w jednostkach samorządu terytorialnego i dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia	26
1.4. Organy jednostek samorządu terytorialnego i zakres ich zadań – zagadnienia ustrojowe	34
1.4.1. Uwagi wstępne	34
1.4.2. Kolegialny organ stanowiący i kontrolny	35
1.4.3. Monokratyczny i kolegialny organ wykonawczy	45
Rozdział 2	
Mechanizmy uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy	
węspólnocie lokalnej	54
2.1. Uwagi wstępne	54
2.2. Młodzieżowa rada gminy	55
2.3. Gminna rada seniorów oraz rada seniorów jednostki pomocniczej	56
2.4. Obligatoryjne i fakultatywne konsultacje społeczne	60
2.5. Budżet partycypacyjny – finansowy mechanizm partycypacji społecznej	64
2.6. Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych	66
2.7. Zarządzanie wspólnotą lokalną w jednostkach pomocniczych gminy	70
2.8. Inicjatywa lokalna i uchwałodawcza	73
2.9. Referendum lokalne – ogólne założenia	78

Rozdział 3**Organizacja wewnętrzna organów stanowiących jednostek**

samorządu terytorialnego	83
3.1. Przewodniczący organu stanowiącego i jego zastępcy	83
3.1.1. Uwagi wstępne	83
3.1.2. Wybór, odwołanie i rezygnacja z funkcji	87
3.1.3. Zakres zadań i kompetencji przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady/sejmiku	93
3.2. Komisje rady/sejmiku	100
3.2.1. Uwagi wstępne	100
3.2.2. Rodzaje komisji – stałe i doraźne	101
3.2.3. Skład osobowy komisji	112
3.2.4. Formy i tryb działania komisji	114
3.2.5. Struktura wewnętrzna komisji	115
3.2.6. Kluby radnych	117

Rozdział 4**Prawa i obowiązki radnego o charakterze ustrojowym** 119 |

4.1. Nabycie i utrata mandatu radnego	119
4.1.1. Uwagi wstępne	119
4.1.2. Wybór radnego	120
4.1.3. Przesłanki, forma i skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego	126
4.1.4. Wybory uzupełniające	133
4.1.5. Ponowne obsadzenie mandatu	133
4.1.6. Wybory przedterminowe	134
4.2. Utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami oraz składanie interpelacji i wniosków	135
4.2.1. Uwagi wstępne	135
4.2.2. Wnioski i interpelacje o charakterze interwencyjnym	136
4.2.3. Dyżury radnych	138
4.2.4. Działania inicjujące	139
4.2.5. Działania opiniodawczo-konsultacyjne	139
4.2.6. Działania o charakterze organizacyjnoprawnym	140
4.2.7. Działania o charakterze informacyjnym	140
4.2.8. Złożenie skargi przez radnego w imieniu mieszkańca	140
4.3. Uczestniczenie radnego w pracach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów wewnętrznych	143
4.3.1. Uwagi wstępne	143
4.3.2. Udział w pracach rady/sejmiku	143
4.3.3. Udział radnego w pracach komisji organów stanowiących	153

Rozdział 5**Prawa i obowiązki radnego o charakterze materialno-finansowym**

oraz przepisy antykorupcyjne	156
5.1. Uwagi wstępne	156
5.2. Diety oraz zwrot kosztów podróży	157
5.3. Ochrona stosunku pracy radnego jednostki samorządu terytorialnego	162
5.4. Status funkcjonariusza publicznego	167
5.5. Oświadczenia majątkowe i lustracyjne radnych	171
5.6. Zakaz zatrudniania radnego i wykonywania określonych funkcji przez radnego	176
5.7. Zakaz podejmowania dodatkowych zajęć, otrzymywania darowizn oraz powoływania się na swój mandat	180
5.8. Zakaz głosowania – interes prawny radnego	181
5.9. Zasada <i>incompatibilitas</i>	185
5.10. Zakazy dotyczące działalności gospodarczej	186

Wzory uchwał	189
---------------------------	-----

Przykładowe schematy działań	261
---	-----

Bibliografia	273
---------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty normatywne

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782)
- u.d.p.p. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.f.s. – ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. poz. 301)
- u.p.s. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1202)
- u.r.l. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 706)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

- Biul. SN – Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego
- CBOŚA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- Fin. Kom. – Finanse Komunalne
- G. Prawna – Gazeta Prawna
- M.P.Pr. – Monitor Prawa Pracy
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSA WSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNwSK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PiP – Państwo i Prawo
- PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
- PPP – Przegląd Prawa Publicznego
- Prok. i Pr – Prokuratura i Prawo
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
- St. Wyb. – Studia Wyborcze
- Zesz. Prawn. WSEiA Bytom – Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu

Inne

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- RIO – regionalna izba obrachunkowa

SA	– sąd apelacyjny
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Przedmiotowe opracowanie przedstawia pozycję prawną radnego gminy, powiatu i województwa, jego prawa oraz obowiązki wobec wyborców. Omawia zagadnienia dotyczące zasad i trybu organizacji i działania jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, z uwzględnieniem podstaw prawnych ich funkcjonowania, oraz zasady kształtujące ustrój gminy, powiatu i województwa.

W pracy zostały zaprezentowane wybrane mechanizmy uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy we wspólnocie lokalnej, które mają wpływ na kształt statusu radnego jako reprezentanta wspólnoty samorządowej.

Opracowanie omawia organizację wewnętrzną organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wskazując na szczególną rolę i zadania przewodniczącego rady/sejmiku. Przedstawia rodzaje i zakres działań komisji stałych i doraźnych.

Pozycja ta prezentuje status prawny radnego, jego prawa i obowiązki o charakterze ustrojowo-prawnym i materialno-finansowym poprzez wskazanie określonych przywilejów i zakazów.

Przedmiotowa pozycja to konkretna i praktyczna wykładnia przepisów prawa, niezbędna w zakresie prawidłowego konstruowania regulacji dotyczących praw i obowiązków radnych. Zawiera propozycje rozwiązań zagadnień dotąd nieporuszonych w literaturze przedmiotu bądź słabo zbadanych.

Problematyka została zaprezentowana w ujęciu teoretycznym i praktycznym, wzbogacona licznymi przykładami i propozycjami rozwiązań. Uwzględnia aktualne orzecznictwo, doktrynę i poglądy wyrażone w piśmiennictwie prawa administracyjnego, dotyczące pozycji prawnej radnego.

Celem opracowania jest pomoc radnym w prawidłowym i efektywnym wykonywaniu mandatu. Może ono stanowić również cenne źródło wiedzy dla studentów oraz teoretyków prawa i administracji.

Opracowanie obejmuje stan prawny na dzień 15 września 2014 r.

JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – W KRĘGU PODSTAWOWYCH POJĘĆ I ZASAD

1.1. Podstawy prawne działania jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) gmina, powiat, województwo to jednostki samorządu terytorialnego, które realizują samodzielnie zadania na nich ciążące. Samorząd działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ma korporacyjny charakter. T. Bigo wyróżnia następujące cechy istotne dla pojęcia samorządu: samodzielność, decentralizację, władztwo administracyjne oraz posiadanie przymusowej formy korporacji¹. Jako podstawowe elementy formujące katalog cech samorządu B. Dolnicki wskazuje podmiot (społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie), przedmiot (wykonywanie administracji publicznej), zadania oraz nadzór nad samorządem². Zdaniem E. Ochendowskiego samorząd terytorialny „stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”³. Samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy, zgodnie bowiem z art. 163 Konstytucji RP wykonuje, przysługującą mu w ramach ustaw, istotną część zadań publicznych, niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Społeczność lokalna, w zakresie określonym przez prawo, ma więc pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona

¹ T. Bigo wyróżnia następujące cechy istotne dla pojęcia samorządu: samodzielność, decentralizacja, władztwo administracyjne i posiadanie przymusowej formy korporacji – zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 82 i n. Szerzej na temat pojęcia samorządu i jego elementów – zob. M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 2000, nr 1–2, s. 82 i n. oraz podana tam literatura.

² Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 19–30.

³ Z. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997, s. 221.

z jej kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów⁴. Zdaniem Z. Niewiadomskiego samorząd terytorialny to „korporacja mieszkańców określonego obszaru, wyodrębniona organizacyjnie oraz prawnie i to zarówno w sferze prawa cywilnego, jak i publicznego, demokratycznie zorganizowana, powołana do samodzielnego, podlegającego ochronie sądowej, wykonywania administracji publicznej (działania na rzecz dobra wspólnego) poprzez szeroko rozumiane zaspokajanie potrzeb zbiorowych w formach właściwych organom państwa, z możliwością ich władczej ingerencji w sferę przekazanych uprawnień wyłącznie w przypadkach określonych ustawą”⁵.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 164 ust. 3 Konstytucji RP). Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego ustrojodawca konstytucyjny pozostawił regulacji ustawowej, nie wskazując ani ich nazw, ani podziału zadań i kompetencji między nimi. Pomiędzy gminą, powiatem a województwem nie istnieje podporządkowanie hierarchiczne. Ta niezależność poszczególnych jednostek względem siebie nie narusza ich samodzielności, zarówno strukturalnej, jak i zadaniowej⁶.

Ustawodawca w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wskazał, że zasadniczy podział terytorialny państwa ma określić ustawa. Podział ten powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. W obowiązującym stanie prawnym, na mocy przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.)⁷ gmina, powiat, województwo stanowią jednostki zasadniczego podziału terytorialnego.

⁴ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2010 r., II SA/Wr 70/10, LEX nr 674616.

⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny (w:) System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 128.

⁶ Zgodnie z art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.) „Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin”. W art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.) ustawodawca wskazuje, iż „zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy”. W myśl ust. 2 przedmiotowego artykułu „Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym”.

⁷ Ustawa ta z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadziła trójstopniowy podział terytorialny państwa na gminy, powiaty i województwa. Szerzej na temat szczególnych cech zasadniczego podziału terytorialnego państwa zob. M. Elżanowski, *Przesłanki reform podziału terytorialnego; studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1982, s. 36 i n.

Gminy jako podstawowe wspólnoty lokalne dzielą się na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i gminy miejskie. Powiat to lokalna wspólnota samorządowa obejmująca określone terytorium. Wyróżniamy powiaty ziemskie (gdzie powiat obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin) i grodzkie (obejmujące cały obszar miasta na prawach powiatu⁸). Zgodnie z dyspozycją art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym miasto na prawach powiatu jest gminą, która wykonuje zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Kwestie ustrojowe miasta na prawach powiatu określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.). Województwo to regionalna wspólnota samorządowa, która ma na celu wykonywanie administracji publicznej przez organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Gminy, powiaty i województwa zostały wyposażone w osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Gwarancją wykonywania zadań przez jednostki jest przydana im na mocy Konstytucji RP samodzielność, która podlega ochronie sądowej (zob. art. 165 Konstytucji RP).

Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin⁹ oraz powiatów¹⁰, a także ustalenie ich granic oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów po konsultacji z mieszkańcami, przy zachowaniu wymagań ustawowych. Województwa tworzy się i znosi na mocy ustawy, natomiast zmiana ich granic związana z tworzeniem, łączeniem lub likwidacją powiatów następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, których te zmiany dotyczą¹¹.

Przynależność do danej wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa, połączona jest ona z wolą zamieszkiwania na określonym terenie. Nie można zrezygnować z członkostwa w danej wspólnocie poprzez złożenie stosownego oświadczenia woli. Jest to możliwe tylko w przypadku zmiany miejsca stałego zamieszkania. Organy danej wspólnoty również nie posiadają prawa wykluczenia określonej osoby z członkostwa w lokalnej lub regionalnej wspólnocie sa-

⁸ Prawa powiatu przysługują :

- 1) miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców;
- 2) miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu;
- 3) miastom, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty – zob. art. 91 u.s.p.

⁹ Zob. art. 4–4f u.s.g.

¹⁰ Zob. art. 3–3c u.s.p.

¹¹ Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 144.

morządowej. Ta przynależność do związku samorządowego gwarantuje mieszkańcowi pełną realizację praw i obowiązków członka wspólnoty samorządowej.

Ustrój oraz zadania jednostek samorządu terytorialnego zostały unormowane w regulacjach konstytucyjnych, przepisach ustawowych i podstawowych w postaci specyficznego aktu prawa miejscowego, jakim jest statut danej jednostki. Nie wyczerpuje to katalogu aktów prawnych mających normatywny wpływ na kształt ustroju gminy, powiatu i województwa. Zgodnie z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w unormowaniach Konstytucji. W myśl art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest wyznacznikiem dla konstruowania norm w porządku krajowym z uwzględnieniem prezentowanych w tym akcie prawnym zasad dotyczących m.in. koncepcji samorządu terytorialnego, prawa społeczności lokalnych do zrzeszania się oraz finansowania społeczności lokalnych¹².

1.2. Prawne determinanty wspólnoty samorządowej i podstawowe zasady kształtujące jej ustrój

Pojęcie wspólnoty samorządowej bywa różnie definiowane¹³. Biorąc pod uwagę aspekt prawny wspólnoty samorządowej, wskazać należy, że tworzą

¹² Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2007 r., V SA/Wa 1058/07, LEX nr 341327, w którym WSA wskazała, że „Określone w przepisach Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego zasady koncepcji samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 1 Karty), swobody działania społeczności lokalnych w zakresie określonym prawem w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji (art. 4 ust. 2 Karty) oraz prawa do swobodnego dysponowania, w ramach wykonywania swoich uprawnień, posiadanymi własnymi zasobami finansowymi (art. 9 ust. 1 Karty) nie oznaczają dowolności, w dysponowaniu środkami finansowymi, niezgodnej z obowiązującym prawem. Nie oznacza to więc pełnego, niczym nieograniczonego zakresu tej swobody. Podobnie jak podlegająca ochronie zgodnie z Konstytucją RP samodzielnność jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza również dowolności w ich działaniu”.

¹³ W znaczeniu socjologicznym pojęcie wspólnoty, jak wskazuje E.J. Nowacka „zakłada w swej treści istnienie pewnej kategorii więzi natury społecznej, którymi w tym przypadku jest posiadany przez każdego członka wspólnoty samorządowej interes prawny pozwalający mu oczekiwać określonej prawem jakości działania (efektów) systemu samozarządzania przez wspólnotę istotną częścią zadań publicznych, jakości uwzględniającej prawem określone dobro ogółu, jego słuszne, oparte na prawie,

ją mieszkańcy danej jednostki¹⁴, którzy uczestniczą w wykonywaniu władzy na poziomie lokalnym. Pojęcie wspólnoty samorządowej składa się z dwóch elementów: mieszkańców i terytorium.

Zgodnie z art. 1 u.s.g. gmina to wspólnota samorządowa (utworzona przez mieszkańców) oraz odpowiednie terytorium. „Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową” (art. 1 u.s.p.) wraz z terytorium. Natomiast w myśl art. 1 u.s.w. mieszkańcy województwa *ex lege* tworzą regionalną wspólnotę samorządową, która dysponuje określonym terytorium¹⁵. Przez pojęcie terytorium gminy, powiatu oraz województwa należy rozumieć terytorium jednego z rodzajów jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, uwzględniające więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe danej jednostki w celu zapewnienia jej zdolności wykonywania zadań publicznych¹⁶. Określenie „terytorium gminy, powiatu, województwa” jest powiązane z pojęciem tożsamości, co ma wpływ na stopień zintegrowania społeczności lokalnej, stanowiąc istotny element samorządu terytorialnego.

Mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego to osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie danej jednostki. Z desygnatu tego pojęcia zostały wyłączone osoby prawne i jednostki organizacyjne¹⁷. Zgodnie z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Jak stwierdził

interesy indywidualne (prawo do samorealizacji)” – E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 52.

¹⁴ Jak wskazuje W. Kisiel, „*de lege lata* wspólnota jest nieomal kategorią prawa materialnego, wartością, jaką ma brać pod uwagę decydent lokalny. Trybunał Konstytucyjny trafnie podpowiada, że wspólnota działająca w drodze referendum lokalnego może być organem administrującym (w ujęciu funkcjonalnym)” – W. Kisiel, *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości) (w:) Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 56.

¹⁵ Jak wskazuje B. Dolnicki, „rozdzielenie kategorii interesów ogólnopństwowego, regionalnego i lokalnego wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji publicznej. Uznanie samorządu wojewódzkiego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, iż jednostka tego samorządu – województwo – została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się poprzez uznanie odrębności prawnej interesu regionalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście proces ten odbywa się na podstawie konkretnej normy prawnej i właśnie owa norma stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych (art. 2 u.s.w.; por. też art. 163 Konstytucji RP)” – zob. B. Dolnicki (w:) *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX/el. 2012.

¹⁶ Zob. na temat podziału administracyjnego kraju – J. Reguński, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009, s. 77 i n.

¹⁷ A. Agopszowicz krytykuje takie rozwiązanie – zob. A. Agopszowicz (w:) *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Warszawa 1999, s. 44.

SA w Białymstoku w wyroku z dnia 13 sierpnia 2013 r., III AUa 1529/11, LEX nr 1356469: „Zamieszkanie jest prawną kwalifikacją określonego stosunku danej osoby do miejsca. Na prawną konstrukcję zamieszkania składają się dwa elementy: przebywanie w określonej miejscowości oraz zamiar stałego pobytu. O stałości pobytu na określonym terytorium decyduje przede wszystkim takie przebywanie, które ma na celu założenie tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów, chodzi zatem o aktualne centrum życiowej działalności człowieka. Przez pojęcie «zamiar» należy rozumieć nie wolę wewnętrzną, ale wolę dającą się określić na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności. Przy ustalaniu zamiaru nie można poprzestawać tylko na oświadczeniach zainteresowanej osoby”.

W myśl art. 28 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121) można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania¹⁸. Oznacza to, że nie można być mieszkańcem dwóch lub więcej np. gmin. Nie wyklucza to przynależności do innych wspólnot samorządowych (powiatowej i regionalnej). Na kwestię zamieszkiwania w danej jednostce samorządu terytorialnego nie ma wpływu fakt zameldowania ani zdolność prawna czy zdolność do czynności prawnej danej osoby (elementy te będą mieć wpływ w zakresie uprawnień wynikających z prawa wyborczego). Przynależność mieszkańca do danej wspólnoty terytorialnej¹⁹ powstaje *ex lege*, ma charakter niezbywalny i obligatoryjny. Ustawodawca dopuszcza jednak zmianę przynależności z jednej jednostki samorządu terytorialnego (np. gminy) do innej gminy, pod warunkiem spełnienia przesłanek ustawowych, o których mowa w art. 25–28 k.c. W wyroku z dnia 3 kwietnia 2014 r., II SA/Go 210/14, LEX nr 1454933, WSA w Gorzowie Wielkopolskim wskazał: „Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkiwaniem na terenie danej jednostki

¹⁸ W wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., II FSK 896/08, LEX nr 478565, NSA orzekł: „Zamieszkanie jest prawną kwalifikacją określonego stosunku danej osoby do miejsca, na którą składają się dwa elementy: przebywanie w sensie fizycznym w określonej miejscowości (*corpus*) oraz wola, zamiar stałego pobytu (*animus*). Oba te elementy muszą występować łącznie. Zatem przy ustalaniu zamiaru nie można poprzestawać tylko na oświadczeniach zainteresowanej osoby, ponieważ sam zamiar stałego pobytu w danej miejscowości nie stanowi o zamieszkiwaniu, lecz musi być połączony z przebywaniem w danej miejscowości, i to z takim przebywaniem, które ma cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów”.

¹⁹ Podkreślić należy, iż pojęcie wspólnoty samorządowej koresponduje z pojęciem interesu lokalnego, który warunkuje *ratio* istnienia danej wspólnoty.

i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. Zameldowanie nie oznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty samorządowej”²⁰.

Do prawnych determinantów wspólnoty samorządowej można zaliczyć²¹:

- 1) wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Prawo społeczności lokalnej do zarządzania sprawami publicznymi gwarantowane przepisami prawa jest zarówno prawem, jak i obowiązkiem członka wspólnoty samorządowej, do której członek wspólnoty przynależy z mocy prawa, a nie dobrowolnego złożenia oświadczenia woli w tym przedmiocie;
- 2) osobowość prawną, która gwarantuje samodzielność samorządu terytorialnego zarówno w zakresie sfery prywatno-, jak i publicznoprawnej. Samodzielność ta podlega ochronie sądowej (cywilnej i administracyjnej). Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP każda jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona w osobowość prawną, która stwarza jej możliwość występowania w sferze prawa publicznego i prywatnego. Przyznanie przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej ściśle koresponduje z ich upodmiotowieniem. W wyroku z dnia 17 września 2009 r., II OSK 1387/08, LEX nr 597239, NSA orzekł, iż „Osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego ma podwójny charakter: publiczny i prywatny. Aspekt publiczny osobowości prawnej gminy wyraża się w wykonywaniu zadań publicznych, przy realizacji których jednostka samorządu terytorialnego korzysta z władztwa administracyjnego. Aspekt prywatny osobowości prawnej gminy oznacza, że jest ona również podmiotem prawa prywatnego, a co za tym idzie może posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać i rozporządzać, zaciągać zobowiązania itp.” W doktrynie prawa samorządu terytorialnego podkreśla się, iż osobowość publicznoprawna oznacza możliwość nawiązywania przez jednostkę samorządu terytorialnego stosunków prawnych z organami państwa²². Jednostka samorządu tery-

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 479/13, LEX nr 1337428.

²¹ Klasyfikacja przyjęta za A. Szewcem – zob. A. Szewc (w): G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 35.

²² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 21 i n. Zob. też W. Miemieć, M. Miemieć, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Sam. Teryt. 1991, nr 11–12, s. 15 i n.

torialnego będzie stroną w postępowaniu administracyjnym²³ np. wtedy, gdy jej interes prawny lub obowiązek wynikać będzie z przepisów prawa publicznego. Przepisy prawa prywatnego nie dają jednostkom podstaw do występowania jako strona w sprawie administracyjnej²⁴;

- 3) prawnie chronioną samodzielność. Przedmiotowa samodzielność wyraża się w kilku obszarach:
- ustrojowym, który dotyczy samodzielności przydanej organom stanowiącym gmin, powiatów i województw w zakresie kształtowania ustroju wewnętrznego jednostek (w tym kwestii normowanych w drodze statutu, np. inicjatywy uchwałodawczej, możliwości powoływania komisji i zespołów),
 - finansowo-majątkowym, który dotyczy spraw *sensu stricto* finansowych, prawa do ustalania lokalnych podatków i opłat określonych w przepisach prawa materialnego administracyjnego oraz samodzielności majątkowej jednostek, którym przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe,
 - zadaniowym, który dotyczy wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty;
- 4) określenie zasad i trybu nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o kryterium legalności. Ingerencja państwa może nastąpić tylko poprzez wskazane ustawami środki i organy nadzorcze, w oparciu o kryterium zgodności z przepisami prawa.

Ustrój jednostek samorządu terytorialnego jest kształtowany przez zasady o charakterze normatywnym. J. Zimmermann, podnosi, że „wszystkie zasady ogólne mają dla państwa prawa niezaprzeczone znaczenie, które należy wydobywać i chronić”²⁵.

Zakres zadań przydzielonych jednostkom samorządu terytorialnego odzwierciedla **zasadę subsydiarności**, która znajduje swe podstawy prawne w preambule²⁶ Konstytucji RP oraz w unormowaniach Europejskiej Karty

²³ Jednostka samorządu terytorialnego nie będzie stroną w przypadku wykonywania funkcji orzeczniczych.

²⁴ J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowania administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2007, s. 143 i n.

²⁵ Por. J. Zimmermann, glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, PiP 1993, z. 8, s. 116.

²⁶ Zob. na temat zasady subsydiarności P. Chmielnicki, „Istotna część zadań publicznych” i *zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie* (w:) *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe...*, red. P. Sarnecki, s. 62.

Samorządu Lokalnego²⁷. Zasada pomocniczości wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła, stanowiąc fundamenty państwa demokratycznego. „Zgodnie z nią człowiek to najważniejszy podmiot wszelkich spraw i w związku z tym inne instytucje powinny być tworzone jako pomocnicze w stosunku do jego działań”²⁸. W myśl przepisów samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zdaniem W. Kisiela subsydiarność jest „formą nałożenia na ustawodawcę obowiązku preferowania samorządu terytorialnego w ustalaniu właściwości w sprawach o znaczeniu lokalnym z zakresu administracji publicznej”, stąd, jak wskazuje ten autor, „zadania, kompetencje oraz środki publiczne na finansowanie zadań z zakresu administracji powinny być przydzielane przez ustawy w pierwszej kolejności samorządowi terytorialnemu, a nie administracji rządowej”²⁹. F. Saint-Quen podnosi, że subsydiarność jest przede wszystkim zasadą pionowego podziału władzy, od dołu do góry – nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza³⁰. Zasada pomocniczości ma na celu zwiększenie udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w wykonywaniu zadań administracji publicznej poprzez różne mechanizmy partycypacji społecznej, zarówno o charakterze ustrojowym (np. gminna rada seniorów, inicjatywa mieszkańców jednostki), jak i finansowym (np. budżet partycypacyjny, fundusz sołecki).

Przeciwieństwem zasady subsydiarności jest **decentralizacja**, która zakłada podział kompetencji przez jednostkę wyższą w strukturze kraju pomiędzy jednostki niższe. „Jest to jednak przeciwieństwo tylko metodologiczne i funkcjonalne, ponieważ efekt materialny, w postaci podziału władzy, przynoszą oba typy działań”³¹. Zasada ta została unormowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. „Zasadniczy podział terytorialny państwa tworzy się dla celów samorządu terytorialnego. W rezultacie samorząd terytorialny stanowi podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej”³². Mając na uwadze wyżej wskazane przepisy, uznać należy, że samorząd terytorialny stanowi podstawową formułę decentralizacji

²⁷ Zob. art. 4 ust. 1 i 2 EKSL.

²⁸ Zob. E. Ura, *Prawo...*, s. 96.

²⁹ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 32 i n.

³⁰ F. Saint-Quen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, Sam. Teryt. 1991, nr 6, s. 4. Zob. B. Dolnicki, *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?*, Sam. Teryt. 1994, nr 9, s. 17.

³¹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, 2012, s. 25.

³² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 19.

władzy publicznej. H. Izdebski wskazuje, iż można mówić o kontynentalnym decentralizacyjnym modelu samorządu terytorialnego, który charakteryzuje się następującymi cechami:

- 1) dualizmem administracji terytorialnej (współistnienie, przynajmniej na wyższych szczeblach, samorządu terytorialnego z organami scentralizowanej administracji państwowej);
- 2) występowaniem w jednostce samorządu terytorialnego dwóch organów: stanowiącego (uchwałodawczego, zawsze pochodzącego z wyborów bezpośrednich) oraz organu wykonawczego (kolegialnego lub jednoosobowego);
- 3) funkcjonowaniem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ograniczającego się do kryterium legalności, sprawowanego przez organy administracji rządowej lub z ich udziałem³³. Zasada ta adresowana jest w szczególności do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono wykonywanie wszystkich zadań samorządu niezastrzeżonych dla innych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Warto zauważyć, że pomiędzy pojęciami „decentralizacji i dekoncentracji istnieje zasadnicza różnica polegająca na tym, że przy decentralizacji nie chodzi tylko o rozmieszczenie kompetencji, ale także o stosunki między organami wyższego i niższego stopnia. Rozkładanie kompetencji organu centralnego na organy terenowe oznacza, że zachodzi proces dekoncentracji. Może on się przerodzić w proces decentralizacji, jeżeli organy niższego stopnia będą miały taki stopień samodzielności i niezależności od organów wyższego stopnia, który pozwoli na uznanie ich za jednostki administracji zdecentralizowanej”³⁴.

Istotną zasadą kształtującą ustrój jednostek samorządu terytorialnego jest również **zasada praworządności i legalizmu**. Zasada praworządności ujmowana jest jako generalny nakaz przestrzegania prawa (zob. art. 7 Konstytucji RP), co oznacza, że organy władzy publicznej nie mogą działać bez podstawy prawnej lub wykroczyć poza jej granice, powinny wykonywać zadania na podstawie przyznanych im kompetencji w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Należy przychylić się do poglądu wyrażonego przez WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2008 r., I SAB/Wa 14/08, LEX nr 505408, że „Legalność nie może być współcześnie rozumiana w sposób formalny – jako podejmowanie przez organy administracji takich działań, które są zgodne z tekstem prawa. W państwie prawa konieczna jest także ocena sposobu korzystania z prawa przez administrację. Niedopuszczalne jest takie

³³ Tamże, s. 19, 46 i n.

³⁴ Zob. E. Ura, *Prawo...*, s. 95.

działanie (bądź zaniechanie) organu administracji, którego skutkiem jest ograniczenie uprawnień strony dochodzącej przysługującego jej rozszczenia”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83, że „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...) Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów”.

Zasada praworządności i legalizmu dotyczy również sfery publiczno-³⁵ i prywatnoprawnej działalności jednostek samorządu terytorialnego (w tym zagadnień legislacji administracyjnej). Gwarancją praworządności jest możliwość dochodzenia swoich praw i roszczeń na drodze kontroli sądowej.

Zasada samodzielności stanowi przesłankę realizacji zasady decentralizacji. Została uregulowana w art. 16 ust. 2 oraz w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. W ramach chronionej samodzielności jednostek mieścić się będzie samodzielność dotycząca zagadnień kształtowania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, spraw finansowych, podatkowych, majątkowych oraz publicznoprawnych³⁶. Jak wskazuje M. Mączyński: „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może być pojmowana bardzo szeroko tj. zarówno jako podstawowa cecha samorządu, jak i jako zasada prawna, wartość aksjologiczna, cel i skutek decentralizacji oraz jako władztwo do samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących własnego

³⁵ NSA w wyroku z dnia 19 lipca 2012 r., I OSK 685/12, LEX nr 1217373 orzekł: „Generalnie wyjaśnienia, instrukcje i pisma resortowe nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a zatem nie mogą stanowić podstawy dla wydania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, iż organ administracji rozstrzygając indywidualną sprawę administracyjną, nie może w ogóle posługiwać się przy wykładni przepisów prawnych budzących wątpliwości wskazówkami interpretacyjnymi organów, zwłaszcza organów centralnych”.

³⁶ B. Dolnicki, *Samorząd...*, 2012, s. 56 i 57.

rozwoju”³⁷. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Przepisy Konstytucji RP ograniczają możliwość wkraczania w prawnie chronioną samodzielność jednostek, uznając, iż jest to dopuszczalne wyłącznie z punktu widzenia kryterium legalności. Jak wskazuje J. Jagoda, samodzielność samorządu terytorialnego to instrument, który umożliwia jednostkom podejmowanie własnych decyzji bez uprzedniej ingerencji organów państwowych, z możliwością jednak *ex post* ich weryfikacji³⁸.

1.3. Formy realizacji zasady jawności w jednostkach samorządu terytorialnego i dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia

Zgodnie z dyspozycją art. 61 Konstytucji RP zasada jawności działania władz publicznych opiera się na prawie do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Swoje rozwinięcie znajduje w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 782), w ustawach ustrojowych (art. 11b u.s.g., art. 8a u.s.p., art. 15a u.s.w.) oraz w innych ustawach o charakterze materialnym lub procesowym³⁹.

Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego jest realizowana w następujących formach:

- 1) **wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.** Zagwarantowane ustawowo mieszkańcom możliwości wstępu na obrady rad/sejmiku oraz posiedzenia komisji stałych i doraźnych nie można ograniczyć w drodze regulacji statutowych. Podjęcie przez organy stanowiące uchwał zakazujących i wyłączających możliwość rejestrowania obrazu i dźwięku⁴⁰ z ich obrad narusza konstytucyjną zasadę jawności działania organów władzy publicznej i nie znajduje oparcia w przepisach prawa

³⁷ M. Mączyński, *Samodzielność a samorządność (w:) Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, s. 28.

³⁸ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 46 i n. Na temat samodzielności jako prawa podmiotowego zob. tamże, s. 50 i n.

³⁹ Zob. M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 35.

⁴⁰ Zob. wyrok WSA z Opola z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 333/09, LEX nr 554925: „Nagranie posiedzenia sesji rady jest niewątpliwie materiałem odzwierciedlającym przebieg sesji i dokonanych czynności rady, a zatem świadczy o działalności kolegialnego organu. Na zasadzie art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej należy przyjąć, że materiały i dokumenty tworzone podczas posiedzenia kolegialnego organu władzy publicznej stanowią informację o sprawach publicznych”.

materialnego. Pogląd ten jest w pełni podzielany przez judykaturę⁴¹. Sprawozdawczość z przebiegu obrad została również wyrażona w art. 7 ust. 1 pkt 3 *in fine* u.d.i.p. Ustawy ustrojowe przewidują, że zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich organ stanowiący jednostki reguluje w drodze statutu, co stanowi jego obligatoryjny element, którego brak skutkuje nieważnością uchwały⁴². Przepisy art. 11b ust. 3 u.s.g., art. 8a ust. 3 u.s.p., art. 15a ust. 3 u.s.w. umocowują organ stanowiący jednostki do określenia w statucie aspektów proceduralnych, które mają wskazywać sposób realizacji prawa do informacji poprzez np. określenie ogólnych reguł lub technicznych możliwości zapoznania się z ich treścią. Przepisy te nie stanowią podstawy ani do ustalania wysokości opłat za dostęp do dokumentów (czy to w statucie, czy w odrębnej uchwale), ani nie dają umocowania radzie/sejmikowi do stanowienia w statucie delegacji do wydawania przepisów wykonawczych⁴³. Rada gminy/powiatu i sejmik województwa oraz komisje działają jawnie w oparciu o przepisy o dostępie do informacji publicznej, jednak z zastrzeżeniem, że prawo do informacji publicznej będzie podlegać ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w unormowaniach dotyczących ochrony informacji niejawnych i ochrony innych tajemnic ustawowo chronionych. Dostęp do informacji w organach jednostek samorządu terytorialnego i ich organach wewnętrznych w zakresie przetwarzania danych osobowych będzie podlegał dyspozycjom przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1182). Warto podkreślić, iż przepisy Konstytucji RP oraz ustawy ustrojowe jednoznacznie normują, że jawne i dostępne są obrady kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Oznacza to, że organy wykonawcze jednostek nie spełniają łącznie tych dwóch przesłanek, dlatego

⁴¹ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2008 r., III SA/Wr 418/08, OwSS 2009, nr 1, poz. 8, w którym WSA wskazał: „Rada gminy, ustalając w statucie – a więc w akcie niższego rzędu – zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczenia dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie zapis uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady i protokołów z obrad komisji od ich «formalnego przyjęcia», rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

⁴² Zob. art. 11b ust. 3 u.s.g. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., IV SA/GI 396/08, LEX nr 509626, orzekł: „Brak w statucie przepisów ustalających zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, wymaganych w celu realizacji delegacji ustawowej skutkuje uznaniem tej części uchwały za istotnie naruszającą obowiązujące prawo”.

⁴³ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 14 maja 2009 r., II SA/Op 114/09, LEX nr 514977.

też można w tym przypadku mówić o ograniczonym zakresie zasady jawności zewnętrznej⁴⁴. Niemożność uczestnictwa w posiedzeniach organów wykonawczych nie wyklucza realizacji zasady jawności wewnętrznej, dostępu do dokumentów i innych kategorii informacji publicznej, o których mowa w art. 6 u.d.i.p.⁴⁵;

- 2) **prawa obywateli do uzyskiwania informacji i dostępu do dokumentów**⁴⁶ wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady/sejmiku, interpelacji, apeli, wniosków radnych, oświadczeń majątkowych radnych⁴⁷. Uprawnienie to obejmuje dostęp do dokumentów urzędowych⁴⁸ znajdujących się w posiadaniu organów administracji, tworzonych przez pracowników danego organu administracji publicznej lub dokumentujących określone działania, zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym⁴⁹;
- 3) **interpelacji, wniosków i zapytań składanych przez radnych jednostek samorządu terytorialnego**. Jeśli przyjąć, iż interpelacje, wnioski i zapytania stanowią *de facto* formy realizacji zasady dostępu do informacji publicznej, to tym samym zasady udostępnienia informacji zwykłej, przetworzonej⁵⁰ albo ponownego wykorzystania informacji publicznej

⁴⁴ W doktrynie prawa administracyjnego rozróżnia się zagadnienie jawności zewnętrznej (tj. zapewnienie każdemu zainteresowanemu prawa uczestniczenia w obradach danego organu) i wewnętrznej (jawność i powszechną dostępność do wyników jego działania) – zob. P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 57–58.

⁴⁵ Szerzej na ten temat zob. E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 161 i n.

⁴⁶ Jak podkreśla M. Mucha, w zakresie dostępu do dokumentów chodzi o dokumenty urzędowe znajdujące się w posiadaniu organów administracji, tworzone przez pracowników danego organu administracji publicznej lub dokumentujące określone działania zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym – zob. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 65.

⁴⁷ Zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych radnych jednostek samorządu terytorialnego są jawne, z wyłączeniem danych o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz miejscu położenia nieruchomości. Szerzej na temat jawności jako instrumentu przeciwdziałającego korupcji zob. L. Labocha-Kozar, *Jawność administracji samorządowej – wybrane aspekty* (w:) *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Jasiuk, Radom 2011, s. 131 i n.

⁴⁸ W myśl art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy „jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”.

⁴⁹ Zob. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze...*, s. 65.

⁵⁰ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.: „Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”.