

Michał Szewczyk

## O udostępnianiu informacji publicznej przez radę gminy

*On the disclosure of public information  
by the municipal council*

### Abstract

*The principle of transparency in the activities of municipal bodies includes the obligation to disclose public information by its legislative body, i.e., the municipal council. The analysis of practice reveals that the process of providing information by this collegial body gives rise to numerous problems, which result to a large extent from the mismatch between the provisions of the Act of 6 September 2001 on access to public information and the principles of operation and specificity of multi-person bodies. The aim of this article is to comprehensively address the issue of the municipal council as an entity obligated to provide public information, accompanied by a critical analysis of the relevant legal regulations and the submission of appropriate de lege ferenda proposals. In connection with this, the following issues are discussed in turn: the obligation of the municipal council to provide public information; the mutual relationship of the constitutional regulations, provisions contained in the Act on access to public information and in the Act on local government; the announcement of public information in the Public Information Bulletin; admission to the sessions of the municipal council and its committees, as well as the provision of public information in the application procedure.*

**Keywords:** *the principle of transparency of the activities of municipal bodies, municipal council, disclosure of public information*

---

Dr Michał Szewczyk, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, radca prawny, członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu, Polska, ORCID: 0000-0003-3023-4783, e-mail: [michal.szewczyk@ukw.edu.pl](mailto:michal.szewczyk@ukw.edu.pl)

Data zgłoszenia tekstu przez autora: 2.10.2024 r.; data zaakceptowania do publikacji: 20.11.2024 r.

### Streszczenie

*Zasada jawności działania organów gminy obejmuje obowiązek udostępniania informacji publicznej przez jej organ stanowiący, a więc radę gminy. Jednocześnie analiza praktyki pokazuje, że proces udzielania informacji przez ten organ rodzi liczne problemy, które wynikają w znacznej mierze z nieprzystosowania przepisów ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej do zasad funkcjonowania i specyfiki organów wieloosobowych. Celem niniejszego opracowania jest kompleksowe odniesienie się do dylematów, wobec których staje rada gminy jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, połączone z krytyczną analizą właściwych regulacji prawnych i zgłoszeniem stosownych postulatów de lege ferenda. W związku z tym kolejno omawiane są zagadnienia: obowiązku rady gminy udzielania informacji publicznej, wzajemnej relacji pomiędzy Konstytucją RP a ustawą o dostępie do informacji publicznej oraz ustawą o samorządzie gminnym, ogłaszania informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym.*

**Słowa kluczowe:** zasada jawności działalności organów gminy, rada gminy, udostępnianie informacji publicznej

## 1. Wprowadzenie

W warunkach państwa demokratycznego rudymen tarne znaczenie należy przyznać, anglosaskiej w swym rodowodzie, koncepcji „otwartego rządu” (*open government*). Oznacza ona otwartość – tzn. jawność (transparentność) działalności wszystkich władz publicznych, a także pozostaje w bezpośrednim związku z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego, służąc realizacji najważniejszej zasady współczesnego konstytucjonalizmu – suwerenności Narodu<sup>1</sup>. Koncepcja ta opiera się na stworzeniu prawnych gwarancji odpowiedzialności, jawności i otwartości władz publicznych, czego jednym z warunków jest dostęp do informacji publicznej. W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem obywatela jest bowiem dostęp do wiedzy i informacji dotyczących działań władz publicznych oraz tego, czym działania te są motywowane.

Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego prawo do informacji publicznej trzeba uznać za samoistne prawo podmiotowe o charakterze pozytywnym<sup>2</sup>, wprowadzone dopiero w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (art. 61)<sup>3</sup>. Obok jego oczywistego związku ze wspomnianą już zasadą zwierzchnictwa Narodu (art. 4) należy zwrócić uwagę na występujące również powiązania z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz dyrektywą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła)<sup>4</sup>. Jednocześnie bezsporna jest konieczność odniesienia przedmiotowego prawa także do samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2).

Analiza funkcjonowania organów administracji publicznej oraz orzecznictwa sądów administracyjnych przekonuje o występowaniu licznych problemów w zakresie udostępnienia informacji publicznej przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, tj. radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa. Jakkolwiek daleko idąca zbieżność wspomnianych problemów uzasadniałaby łączne omówienie tematyki udostępnienia informacji publicznej przez wszystkie wymienione organy, to zamiar wyczerpującej analizy materii badawczej, w połączeniu z wymogami dotyczącymi objętości niniejszego opracowania, wymagają skupienia się wyłącznie na udostępnianiu informacji publicznej przez radę gminy<sup>5</sup>. W konsekwencji kolejno zostaną omówione następujące zagadnienia: rada gminy jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, wzajemne relacje pomiędzy ustawą zasadniczą, ustawą z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>6</sup> oraz ustawą z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>, ogłaszanie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej BIP), wstęp na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji, udostępnianie

<sup>1</sup> Szerzej na temat koncepcji otwartego rządu zob. np. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 413–415; M. Szewczyk, *O udostępnianiu informacji publicznej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Casus” 2016/82, s. 6.

<sup>2</sup> Tak np. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwzględnie obowiązujący udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 26.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej Konstytucja RP.

<sup>4</sup> Por. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 61, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 464.

<sup>5</sup> Nie zmienia to faktu, że większość uwag zawartych w pracy można *mutatis mutandis* odnieść do udostępnienia informacji publicznej przez radę powiatu oraz sejmik województwa.

<sup>6</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm. – dalej u.d.i.p.

<sup>7</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm. – dalej u.s.g.

informacji publicznej (w tym dokumentów) w trybie wnioskowym – z uwzględnieniem problematyki pozytywnego załatwienia wniosku, skierowania do wnioskodawcy tzw. zwykłego pisma w wymagających tego sytuacjach i wreszcie – wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Podstawowymi metodami pracy badawczej wykorzystanymi na potrzeby przygotowania niniejszej publikacji były: dogmatyczno-prawna (formalna), analityczna oraz systemowa.

## 2. Rada gminy jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej

W opracowaniach analitycznych dotyczących dostępu do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego zwraca się uwagę na problem wskazania podmiotu rzeczywiście zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej na tle złożonego charakteru organizacyjnego jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup>. Pogląd ten wydaje się zbyt daleko idący. Według art. 61 ust. 1 Konstytucji RP: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Tym samym ustrojodawca określił pośrednio obowiązek „organów władzy publicznej” do udostępnienia informacji publicznej. Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. stanowi z kolei, że: „Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej”. Z kolei w art. 11b ust. 1 u.s.g. wspomina się o jawnej działalności organów gminy. Jednocześnie stosownie do art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są wyłącznie rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Pojęcie „organu władzy publicznej” nie ma w prawie polskim definicji legalnej. Jego źródeł należy upatrywać w Konstytucji RP, w której art. 7 zastrzeżono, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Obok wspomnianego już art. 61 ustawy zasadniczej omawiany termin pojawia się jeszcze w art. 163, zgodnie z którym: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów władz publicznych”<sup>9</sup>. W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że przez organy władzy publicznej należy rozumieć organy dysponujące z mocy przepisów prawa kompetencjami władczymi (*imperium*), będące czy to organami państwa, czy samorządu terytorialnego<sup>10</sup>. Jakkolwiek żadna jednostka redakcyjna tekstu prawnego nie zawiera również wyliczenia organów wchodzących w skład systemu władzy publicznej, to łączna analiza przywołanych regulacji Konstytucji RP, u.d.i.p., a także

<sup>8</sup> Por. M. Jabłoński, *Dostęp do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008/1–2, s. 7.

<sup>9</sup> Częściej w ustawie zasadniczej wspomina się o samej „władzy publicznej”. Zob. art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 25 ust. 2, art. 68 ust. 2–5, art. 70 ust. 4, art. 75 ust. 1, art. 76 i art. 123 ust. 1.

<sup>10</sup> Por. W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 7, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 245.

u.s.g. musi prowadzić do przyznania takiego przymiotu organom gminy (podobnie powiatu i województwa). To z kolei skutkuje uznaniem zarówno rady gminy, jak również wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej<sup>11</sup>. Oczywiście mając na uwadze, że o obowiązku udostępnienia informacji przez te podmioty decyduje sam fakt jej posiadania, niekoniecznie połączony z jej wytworzeniem lub właściwością administracyjną w sprawie, której informacja dotyczy (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.).

Jednocześnie należy odnotować pogląd, zgodnie z którym podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji są jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa), zaś ich organy stanowiące i wykonawcze działają tutaj jedynie w imieniu tych jednostek<sup>12</sup>. Nie zasługuje on na aprobatę. Gmina (podobnie powiat i województwo) jest podmiotem władzy publicznej, jednak prawodawca w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. oraz art. 11b w zw. z art. 11a ust. 1 u.s.g. uczynił podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej organy władzy publicznej, a więc w naszym przypadku organy gminy, nie zaś samą gminę.

Wspomnieć jeszcze należy, że w przeszłości w orzecznictwie zarówno NSA, jak również wojewódzkich sądów administracyjnych prezentowane było stanowisko, zgodnie z którym przewodniczący rady gminy był traktowany jako podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej<sup>13</sup>. Sytuacja zmieniła się po wydaniu przez NSA uchwały 7 sędziów z 13.11.2012 r. w przedmiocie reprezentacji gminy w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy<sup>14</sup>. W uchwale tej NSA zwrócił uwagę na bardzo wąsko zakreślone kompetencje ustawowe przewodniczącego rady gminy. Zdefiniowane w art. 19 ust. 2 u.s.g. wyłącznie jako organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. W ślad za omawianym stanowiskiem NSA sądy administracyjne przyjmują obecnie zgodnie, że przewodniczący rady gminy, nie będąc organem gminy, nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej<sup>15</sup>. Wyjątkiem będzie tutaj, jak się wydaje, kwestia wstępu na sesję rady gminy. Ponadto należy odróżnić to, że przewodniczący rady gminy nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, od możliwości dokonywania przez niego pewnych czynności

<sup>11</sup> Jest to pogląd utrwalony zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych. Por. np. M. Chmaj, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, wyd. 4, Legalis/el. 2023; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, LEX/el. 2016; A. Piskorz-Ryń, *Zasady udostępnienia informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019, s. 57; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Opolu z 3.12.2009 r., II SA/Op 333/09, LEX nr 554925; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z 22.11.2013 r., I OSK 1695/13, LEX nr 1616162.

<sup>12</sup> Por. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 11b, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, LEX/el. 2021.

<sup>13</sup> Por.: wyrok NSA z 30.08.2012 r., I OSK 665/12, LEX nr 1386386; wyrok WSA w Gliwicach z 4.10.2011 r., IV SAB/Gl 52/11, LEX nr 1088425.

<sup>14</sup> Por. uchwała 7 sędziów NSA z 13.11.2012 r., I OPS 3/12, LEX nr 1225396.

<sup>15</sup> Por. np. wyrok NSA z 22.11.2013 r., I OSK 1695/13, LEX nr 1616162; wyrok WSA we Wrocławiu z 6.02.2018 r., IV SAB/Wr 332/17, LEX nr 2622419; wyrok WSA w Rzeszowie z 17.12.2018 r., II SAB/Rz 97/18, LEX nr 2619474; wyrok WSA w Szczecinie z 5.03.2020 r., II SAB/Sz 111/19, LEX nr 3053134.

związanych z udostępnieniem informacji w trybie wnioskowym. Wątki te zostaną rozwinięte w dalszej części niniejszego opracowania.

### 3. Podstawy prawne udostępniania informacji publicznej przez radę gminy

Przed przejściem do szczegółowych rozważań dotyczących udostępniania informacji publicznej przez radę gminy należy określić wzajemny stosunek regulacji prawnych dotyczących tej materii zawartych w przepisach trzech aktów normatywnych: Konstytucji RP, u.d.i.p. oraz u.s.g.

Najwyższą moc prawną i najdłuższy okres obowiązywania (ustawa zasadnicza weszła w życie 17.10.1997 r.) mają oczywiście regulacje konstytucyjne zawarte w art. 61. Ustrojowy standard prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej obejmuje: 1) wskazanie rodzajów podmiotów, o działalności których obywatele mają prawo uzyskiwać informacje (ust. 1); 2) dookreślenie, że przedmiotowe prawo obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2); 3) podanie wartości konstytucyjnie chronionych mogących stanowić podstawę do ograniczenia prawa do informacji (ust. 3); 4) odesłanie do ustaw, a w przypadku Sejmu i Senatu – do regulaminów, jako aktów prawnych określających tryb udzielania informacji (ust. 4).

W art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej ustanowiono zasadę bezpośredniego stosowania jej postanowień. Jednak „samoistne” stosowanie konstytucji, oznaczające, że norma wynikająca z ustawy zasadniczej jest jedyną i wystarczającą podstawą podjęcia aktu stosowania prawa, jest możliwe niezwykle rzadko. Wynika to oczywiście ze swoistego charakteru norm konstytucyjnych, ich dużej ogólności, niekiedy niedookreśloności, a także luk konstrukcyjnych. Dlatego też najszerszą formą bezpośredniego stosowania konstytucji, zwłaszcza w praktyce sądów i organów administracji publicznej, jest „współstosowanie” aktu o najwyższej mocy prawnej w państwie i ustaw. Polega ono na ustaleniu właściwego sensu normy ustawy za pomocą normy konstytucji, z przyznaniem pierwszeństwa tej drugiej<sup>16</sup>. Drugi z wymienionych przypadków bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej znajdzie zastosowanie także w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej. Szczególna rola standardu konstytucyjnego powinna zostać uwzględniona zwłaszcza w tzw. sytuacjach „stykowych”, w których występują wątpliwości, czy dana informacja powinna zostać udostępniona, czy też wnioskodawca powinien spotkać się z odmową. Spory takie należy *in genere* rozstrzygać na rzecz urzeczywistnienia gwarantowanego konstytucyjnie publicznego podmiotowego prawa o charakterze pozytywnym, jakim jest prawo dostępu do informacji – zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate*.

<sup>16</sup> Szerzej na temat postaci bezpośredniego stosowania konstytucji zob. np. K. Działocha, *Komentarz do art. 8, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016, s. 309–311 i podana tam literatura.

Ustawą z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>17</sup> we wszystkich ustawach samorządowych wprowadzono zasadę jawności. Odtąd, tj. od wejścia w życie tych przepisów 30.05.2001 r., działalność organów gminy (art. 11b u.s.g.), powiatu (art. 8a ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>18</sup>) i województwa (art. 15a ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa<sup>19</sup>) jest jawna. Omawiane regulacje weszły w życie przed początkiem obowiązywania u.d.i.p., co nastąpiło 1.01.2002 r. Ustawa o dostępie do informacji publicznej miała być w założeniu ustawą ustrojową, konkretyzującą konstytucyjne prawo obywatela do informacji publicznej. Tak się jednak nie stało. Ustawa ta jest najobszerniejszym, ale nie jedynym aktem prawnym wyrażającym i konkretyzującym zasadę jawności działania organów władz publicznych<sup>20</sup>. *De lege lata* wzajemna relacja pomiędzy przepisami szczególnymi a u.d.i.p. została określona w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Stanowi on, że: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. Na wstępie więc, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, musimy przyjąć, że w zakresie działalności organów gminy to art. 11b u.s.g., określający zasady dostępu do informacji, ma pierwszeństwo przed przepisami u.d.i.p.<sup>21</sup> Do problemu właściwej interpretacji zasady pierwszeństwa przepisów szczególnych przed przepisami u.d.i.p. odniósł się NSA w uchwale 7 sędziów z 9.12.2013 r.<sup>22</sup> Z obszernego uzasadnienia uchwały warto przytoczyć konkluzję, zgodnie z którą jeżeli w przepisach rangi co najmniej ustawy zawarte są regulacje odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi i nie stoją one w sprzeczności z regulacjami zawartymi w u.d.i.p., obie te regulacje stosujemy jednocześnie. Artykuł 11b u.s.g. wydaje się być właśnie tego typu przepisem, który powinien być stosowany równolegle z przepisami u.d.i.p. Ich wzajemne stosowanie jest bowiem do pogodzenia. Nie są to regulacje wykluczające się, a ich celem jest wzajemne uzupełnianie się<sup>23</sup>.

#### 4. Ogłaszanie informacji publicznej w BIP

W art. 7 ust. 1 u.d.i.p. przewidziano cztery formy udostępniania informacji publicznej. Pierwszą i podstawową jest ogłaszanie informacji w BIP, mającym postać ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497 ze zm.

<sup>18</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.

<sup>19</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 581.

<sup>20</sup> Por. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 11b*, [w:] *Ustawa...*

<sup>21</sup> Tak też A. Jakubowski, *Komentarz do art. 11b*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, Legalis/el. 2018. Jednocześnie jednak warto zwrócić uwagę na stanowisko NSA wyrażone w wyroku z 9.02.2021 r., III OSK 2946/21, LEX nr 3151398, w którym stwierdzono, że: „Norma kolizyjna ujęta w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyklucza jej (tzn. u.d.i.p. – przyp. M.S.) zastosowanie wyłącznie w sytuacji innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”.

<sup>22</sup> Por. uchwała 7 sędziów NSA z 9.12.2013 r., I OPS 8/13, LEX nr 1399819.

<sup>23</sup> Podobnie por. P. Sitniewski, *Komentarz do art. 11b*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, wyd. 1, Legalis/el. 2023.

Zakres podmiotów zobligowanych do utworzenia i prowadzenia BIP został określony przez ustawodawcę w art. 8 ust. 2 u.d.i.p. w sposób ogólny, poprzez odesłanie do art. 4 ust. 1 i 2 tego aktu prawnego, gdzie z kolei określono krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Tym samym podmiotami zobowiązanymi *de iure* do utworzenia i prowadzenia BIP będą m.in. organy władzy publicznej, a wśród nich organy gminy: rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że podmiotami zobowiązanymi są jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś ich organy<sup>24</sup>.

Językowe brzmienie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wymagałoby przyjęcia, że oba organy gminy, a więc zarówno rada, jak i wójt (burmistrz, prezydent miasta), powinny posiadać własne, podmiotowe strony BIP. Każdy z nich mieści się bowiem pod pojęciem „organu władzy publicznej”. Praktyka jest jednak zgoła inna – zjawiskiem powszechnym w gminach jest funkcjonowanie wspólnej strony głównej BIP, na której zawarte są odnośniki m.in. do stron poszczególnych organów tych jednostek. Fakt ten tłumaczy się głównie istnieniem wspólnego dla obu organów aparatu pomocniczego w postaci urzędu gminy, pozostającego pod kierownictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>25</sup>. Względy racjonalności wymagają przyjęcia, że w opisanych tutaj sytuacjach obowiązek udostępnienia informacji publicznej za pośrednictwem publikatora teleinformatycznego zostanie spełniony, a tym samym kwestionowanie legalności omawianej praktyki jest bezcelowe<sup>26</sup>.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że przepisy u.d.i.p. kształtujące obowiązek bezwnioskowego udostępnienia informacji publicznej mają charakter *ius imperfectum*. Tworzenie BIP, zamieszczanie w nim informacji oraz jego prowadzenie nie podlegają kontroli instancyjnej oraz sądownoadministracyjnej<sup>27</sup>. Przyjmuje się, że w przypadku braku prowadzenia BIP lub też niezamieszczenia w nim wymaganych i poszukiwanych informacji, zainteresowany podmiot może wnioskować o ich udostępnienie w trybie art. 10 ust. 1 u.d.i.p. W przypadku negatywnego

<sup>24</sup> Taki pogląd por. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 11b*, [w:] *Ustawa...* Zapewne jest on konsekwencją, odnotowanego już, poglądu tego autora, że to jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej.

<sup>25</sup> Por. M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, s. 209–210.

<sup>26</sup> Podobnie I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 8*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, LEX/el. 2016. Problem funkcjonowania wspólnej strony podmiotowej BIP dla obu organów gminy nie był przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. W innych sytuacjach sądy te zajmowały różne stanowiska. Z jednej strony sformułowano pogląd, że nie jest konieczne, aby każdy podmiot zobowiązany do utworzenia BIP posiadał własną, wyodrębnioną stronę podmiotową BIP. Takie stanowisko wyrażono na tle sytuacji przedszkoli, które jako jednostki organizacyjne gminy prowadziły swoje strony BIP w formie podstron BIP urzędu miejskiego (por.: wyrok WSA w Łodzi z 3.04.2012 r., II SAB/Łd 8/12, LEX nr 1254037; wyrok WSA w Łodzi z 4.04.2012 r., II SAB/Łd 7/12, LEX nr 1145992). Z drugiej strony znajdziemy również punkt widzenia, zgodnie z którym bezwnioskowy tryb udzielania informacji publicznej przez podmioty, o których stanowi art. 8 ust. 2 u.d.i.p., nie może być realizowany poprzez odesłanie do BIP prowadzonego przez inną jednostkę organizacyjną w danym resorcie (ministerstwie) – por. wyrok NSA z 25.01.2011 r., I OSK 1893/10, LEX nr 952002.

<sup>27</sup> Por.: K. Izdebski, *Komentarz do art. 8*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2023; postanowienie WSA w Warszawie z 15.06.2005 r., II SA/Wa 408/05, LEX nr 235137.

załatwienia wniosku, stosownie do okoliczności konkretnej sprawy, wnioskodawca może korzystać ze środków ochrony prawnej o charakterze administracyjnym lub sądowoadministracyjnym.

Osobny problem stanowi możliwość zastosowania sankcji z art. 23 u.d.i.p. Przepis ten stanowi, że: „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Zdaniem niektórych cytowana regulacja może znaleźć zastosowanie jedynie w przypadku braku udostępnienia przez podmiot zobowiązany w BIP wszystkich kategorii informacji ujętych w ustawowym wykazie<sup>28</sup>. Nie jest to pogląd trafny i trudno znaleźć jakiegokolwiek podstawy do jego sformułowania w cytowanej regulacji. Wręcz przeciwnie, dla zaistnienia przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p. bez znaczenia pozostaje tryb udostępniania informacji. Wystarczy fakt, że nie została udostępniona informacja publiczna podlegająca obowiązкови udostępnienia. Ustawodawca zdecydował się na penalizację każdego przypadku nieudostępnienia informacji publicznej, a więc zarówno tej udzielanej w trybie bezwnioskowym, tj. zaniechanie umieszczenia w BIP informacji wymienionych w art. 8 ust. 3 i 4 u.d.i.p., jak również informacji udzielanej w trybie wnioskowym, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.d.i.p.<sup>29</sup>

Oczywiście w przypadku niewykonania obowiązków ciążących na radzie gminy powstanie wątpliwość, kto będzie podlegał odpowiedzialności karnej za naruszenie art. 23 u.d.i.p. Bez wątpienia mamy tutaj do czynienia z przestępstwem indywidualnym, a zatem odpowiedzialność ponosi osoba lub osoby, na których – w sposób wyraźny – ciąży obowiązek udostępnienia informacji. A więc będą to przede wszystkim osoby kierujące podmiotami, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.<sup>30</sup> Problem w tym, że żaden przepis u.s.g. nie określa, kto kieruje radą gminy i nie przyznaje takiego atrybutu jej przewodniczącemu. Jest to pierwszy z omówionych w niniejszym opracowaniu przykładów sytuacji, gdy przepisy u.d.i.p. zdają się nie być odpowiednio zsynchronizowane ze specyfiką funkcjonowania organów kolegialnych. Czy za osobę odpowiedzialną można wówczas uznać wójta (burmistrza, prezydenta miasta) reprezentującego gminę na zewnątrz (art. 31 u.s.g.) i będącego kierownikiem urzędu gminy (art. 33 ust. 3 u.s.g.) obsługującego także radę? Bez wątpienia podmiotu przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p. można szukać *a casu ad casum* na podstawie statutów gmin, czy też regulaminów organizacyjnych urzędów gmin, które często określają, kto konkretnie ma obowiązek umieszczania poszczególnych informacji w BIP. Jeżeli jest to pracownik urzędu, to siłą rzeczy możemy mówić jednocześnie o odpowiedzialności jego zwierzchnika, czyli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będącego kierownikiem urzędu.

<sup>28</sup> Por. M. Bidziński, *Komentarz do art. 8, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, wyd. 4, Legalis/el. 2023.

<sup>29</sup> Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 23, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, LEX/el. 2016.

<sup>30</sup> Por. M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne*, cz. 1, „Prokuratura i Prawo” 2011/4, s. 143.

## 5. Wstęp na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji

Kolejną formą zapewniania prawa do informacji jest umożliwienie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, wspomniane w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Omawiana forma udostępniania informacji publicznych doczekała się najbardziej szczegółowej regulacji na poziomie u.d.i.p. W art. 18 tego aktu prawnego czytamy, że: „1. Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. 2. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. 3. Organy, o których mowa w ust. 1 i 2, są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1. 4. Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom”. Ponadto art. 19 u.d.i.p. stanowi, że: „Organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady”. Z kolei w art. 11b ust. 2 u.s.g. przewidziano, że jednym z przejawów jawności działania organów gminy jest prawo wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także prawo dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Łączna analiza regulacji u.d.i.p. i u.s.g. prowadzi do wniosku, że posłużono się w nich niejednorodną terminologią. W u.d.i.p. niekiedy wspomina się o „dostępie do posiedzeń” (art. 3 ust. 1 pkt 3 i art. 18), a niekiedy o „wstępie na posiedzenia” (art. 7 ust. 1 pkt 3). Formuła „wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji” znalazła się w art. 11b ust. 2 u.s.g. W konsekwencji uznać należy, że „dostęp do posiedzeń” musi być rozumiany jako umożliwienie publiczności osobistego wstępu na sesję rady gminy lub posiedzenia jej komisji z prawem obserwowania i przysłuchiwania się obradom. Bezsporne jest jednocześnie, że prawo wstępu na posiedzenia rady gminy, czy jej komisji, ma charakter powszechny i nie może być ograniczone wyłącznie do mieszkańców danej gminy<sup>31</sup>. Tak jak powszechny podmiotowo charakter ma prawo dostępu do informacji publicznej *in genere*. Może to oczywiście rodzić daleko idące trudności organizacyjne i techniczne, zwłaszcza związane ze znalezieniem dostatecznie przestronnego lokalu, który umożliwiałby sprawne obradowanie z udziałem zainteresowanej publiczności, przy zapewnieniu niezbędnych zasad bezpieczeństwa. Przy czym nie należy zapominać o treści art. 20 ust. 1b u.s.g., który stanowi, że: „Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących

<sup>31</sup> Por. wyrok NSA z 5.02.2013 r., II OSK 3029/12, LEX nr 1346612.

obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty”.

Umożliwienie jednostkom wstępu na sesje rady gminy będzie spoczywało na jej przewodniczącym, ponieważ jego zadaniem jest organizowanie prac rady i prowadzenie jej obrad (art. 19 ust. 2 u.s.g.). Z kolei na przewodniczących poszczególnych komisji rady będzie ciążył obowiązek zapewnienia wstępu na ich posiedzenia (podstawy prawnej należy upatrywać w regulacjach statutowych określających ich zadania)<sup>32</sup>. Tym samym wymienione podmioty zobowiązane są do dołożenia należytej staranności w przedmiocie zapewnienia dostępu do posiedzeń wszystkim chętnym. Dopiero gdy jest to obiektywnie niemożliwe, można przeprowadzić niedyskryminacyjną reglamentację wstępu na obrady (art. 18 ust. 4 u.d.i.p.).

Czynność odmowy (uniemożliwienia) wstępu na posiedzenie (także będąca wynikiem reglamentacji) podjęta odpowiednio przez przewodniczącego rady gminy lub przewodniczących jej komisji jest tzw. inną czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnienia wynikającego z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>33</sup>, podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego<sup>34</sup>. Problemem jest natomiast mało efektywny – z punktu widzenia interesu skarżącego – skutek uwzględnienia skargi i wydania wyroku na podstawie art. 146 p.p.s.a., czyli stwierdzenie bezskuteczności czynności przewodniczącego rady lub komisji oraz uznanie uprawnienia danej osoby do wstępu na odbyte już przecież posiedzenie.

## 6. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek

Informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.). O takim trybie udzielania informacji nie wspomina się w przepisach Konstytucji RP i u.s.g. W ustawie zasadniczej w zakresie prawa do informacji ujęto „dostęp do dokumentów” (art. 61 ust. 2), zaś w u.s.g. wskazano na „dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych” (art. 11b ust. 2). W ramach formy wnioskowej wnioskodawca może więc żądać udostępnienia mu informacji w dwojaki sposób: 1) przez opis pewnych faktów będących przedmiotem wniosku – przez co należy rozumieć treść informacji publicznej; 2) przez umożliwienie zapoznania się ze źródłem opisu tych faktów – przez co należy rozumieć treść i postać informacji publicznej. W konsekwencji stwierdzić należy, że dokumenty są jedynie jednym z rodzajów informacji publicznej, jaka może być udostępniana w trybie wnioskowym.

Pozostając w kręgu tematycznym wnioskowego trybu dostępu do informacji, należy odpowiedzieć na pytanie: kto jest osobą uprawnioną do realizowania wniosków i udzielania odpowiedzi w imieniu rady gminy? Nie ulega wątpliwości, że

<sup>32</sup> Por. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 11b*, [w:] *Ustawa...*

<sup>33</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm. – dalej p.p.s.a.

<sup>34</sup> Por. np. postanowienie NSA z 24.02.2015 r., I OSK 2517/14, LEX nr 1771952; wyrok WSA w Krakowie z 27.10.2016 r., III SA/Kr 523/16, LEX nr 2151314.

pozytywne rozpatrzenie wniosku jest tzw. czynnością materialno-techniczną i należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w literaturze przedmiotu, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego zawarte zarówno u.d.i.p., jak również w u.s.g. nie wprowadzają w tym przedmiocie żadnych ograniczeń. To podmiot zobowiązany w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., a więc właściwy organ władzy publicznej, decyduje o tym, jakie konkretnie osoby czy grupa osób mają prawo do udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym<sup>35</sup>. Omawianej tutaj czynności materialno-technicznej może dokonać w istocie ktokolwiek.

Pamiętać przy tym należy, że rada gminy nie posiada swojego własnego aparatu pomocniczego i to urząd gminy wykonuje także zadania w zakresie obsługi tego organu i jego organów wewnętrznych. Analiza praktyki prowadzi do wniosku, że dla techniczno-organizacyjnej obsługi rady gminy i jej organów wewnętrznych w strukturze urzędu gminy wydziela się zwykle specjalne biura (mające status wydziałów, czy też departamentów) lub stanowiska pracy<sup>36</sup>. Pracownicy takich biur są

<sup>35</sup> Por. P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016, s. 123.

<sup>36</sup> Por. C. Martysz, A. Wierzbica, *Komentarz do art. 33, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, LEX/el. 2021. Analiza struktury urzędów miast wojewódzkich prowadzi do konkluzji, że wyodrębnione komórki organizacyjne, najczęściej w postaci biur rady miasta, funkcjonują w 17 miastach: 1) Białymstoku (§ 31 ust. 4 Statutu Miasta Białegostoku, [https://bip.bialystok.pl/akty\\_prawne/](https://bip.bialystok.pl/akty_prawne/) [dostęp: 14.09.2024 r.]); 2) Bydgoszczy (§ 19 ust. 1 pkt 16 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy, [https://prawomiejscowe.pl/UrzadMiastaBydgoszczy/document/910811/Zarzadzenie-38\\_2023](https://prawomiejscowe.pl/UrzadMiastaBydgoszczy/document/910811/Zarzadzenie-38_2023) [dostęp: 14.09.2024 r.]); 3) Gdańsku (§ 50 ust. 1 Statutu Miasta Gdańska, <https://bip.gdansk.pl/prawo-lokalne/Statut-Miasta-Gdanska,a,3138> [dostęp: 14.09.2024 r.]); 4) Katowicach (§ 20 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Katowice, <https://bip.katowice.eu/UrzadMiasta/regulamin.aspx> [dostęp: 14.09.2024 r.]); 5) Kielcach (§ 9 ust. 1 Statutu Miasta Kielce, <https://bipum.kielce.eu/prawo-lokalne/statut-miasta.html> [dostęp: 14.09.2024 r.]); 6) Krakowie (<https://www.bip.krakow.pl/?id=32&sub=struktura&query=id%3D1296542%26pz%3D1> [dostęp: 14.09.2024 r.]); 7) Lublinie (§ 17 ust. 1 pkt 1 lit. g Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin, <https://bip.lublin.eu/prawo/zarzadzenia-prezydenta/2024/zarzadzenie-nr-12762024-prezydenta-miasta-lublin-z-dnia-27-czerwca-2024-r-w-sprawie-nadania-regulaminu-organizacyjnego-urzedu-miasta-lublin,1765,28495,2.html> [dostęp: 14.09.2024 r.]); 8) Łodzi (§ 24 ust. 1 Statutu Miasta Łodzi, [https://bip.uml.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx\\_edglegalacts\\_legalacts%5BlegalAct%5D=49796&tx\\_edglegalacts\\_legalacts%5Baction%5D=show&tx\\_edglegalacts\\_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct](https://bip.uml.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx_edglegalacts_legalacts%5BlegalAct%5D=49796&tx_edglegalacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edglegalacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct) [dostęp: 14.09.2024 r.]); 9) Olsztynie (§ 34 ust. 1 Statutu Miasta i Gminy Olsztyn, [https://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/WDU\\_N/2017/2603/akt.pdf](https://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/WDU_N/2017/2603/akt.pdf) [dostęp: 14.09.2024 r.]); 10) Opolu (§ 15 ust. 1 pkt 36 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Opola, [https://bip.um.opole.pl/umo,25\\_23](https://bip.um.opole.pl/umo,25_23) [dostęp: 14.09.2024 r.]); 11) Poznaniu (§ 23 ust. 1 Statutu Miasta Poznania, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/xcvii-1874-viii-2024-z-dnia-2024-02-06,92889/> [dostęp: 14.09.2024 r.]); 12) Rzeszowie (§ 42 pkt 40 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Rzeszowa, <https://bip.rzeszow.pl/pl/375-zarzadzenia-prezydenta-miasta-rzeszowa/4973-zarzadzenia-prezydenta-miasta-rzeszowa-jako-kierownika-urzedu/61079-zarzadzenie-nr-872022-prezydenta-miasta-rzeszowa-z-dnia-20-wrzesnia-2022-r.html> [dostęp: 14.09.2024 r.]); 13) Szczecinie (§ 52 Statutu Miasta Szczecin, [https://bip.um.szczecin.pl/chapter\\_11078.asp](https://bip.um.szczecin.pl/chapter_11078.asp) [dostęp: 14.09.2024 r.]); 14) Toruniu (§ 35 pkt 2 lit. e Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Torunia, <https://bip.torun.pl/zarzadzenie/45486/zarzadzenie-pmt-378-2013> [dostęp: 14.09.2024 r.]); 15) Warszawie (§ 17 ust. 1 pkt 31 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Stolecznego Warszawy, [https://bip.warszawa.pl/Menu\\_podmiotowe/urzad/regulamin/default.htm](https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/urzad/regulamin/default.htm) [dostęp: 14.09.2024 r.]); 16) Wrocławiu (§ 25 ust. 1 pkt 1 lit. f Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Wrocławia, [https://baw.um.wroc.pl/UrzadMiastaWroclawia/document/72631/Zarzadzenie-322\\_24](https://baw.um.wroc.pl/UrzadMiastaWroclawia/document/72631/Zarzadzenie-322_24) [dostęp: 14.09.2024 r.]); 17) Zielonej Górze (§ 96 Statutu Miasta Zielona Góra, [https://dzienniki.luw.pl/eli/POL\\_WOJ\\_LS/2013/745/ogl/pol/pdf](https://dzienniki.luw.pl/eli/POL_WOJ_LS/2013/745/ogl/pol/pdf) [dostęp: 14.09.2024 r.]). W Gorzowie Wielkopolskim obsługą Rady Miasta zajmuje się Wydział Organizacyjny Urzędu Miasta (§ 22 pkt 16 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, <http://archiwum.bip.gorzow.pl/?k=23> [dostęp: 14.09.2024 r.]).

pracownikami urzędu gminy podporządkowanymi na ogólnych zasadach wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) w myśl art. 33 ust. 3 u.s.g. Jednocześnie na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>37</sup> od 31.01.2018 r. w u.s.g. wprowadzono przepis art. 21a, który stanowi, że: „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 pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”. Przepis ten należy interpretować w ten sposób, że „przewodniczący rady nie może skorzystać z przysługujących mu uprawnień w jakiegokolwiek sprawie, ale tylko w zakresie ściśle związanym z jego kompetencjami jako organizatora pracy rady gminy i jej organów wewnętrznych. W pozostałym zakresie pracownicy komórek organizacyjnych obsługujących radę podlegają wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) jako kierownikowi urzędu gminy”<sup>38</sup>. *A contrario* wójt (burmistrz, prezydent miasta) „nie może adresować poleceń służbowych do pracowników urzędu gminy wykonujących zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych w zakresie wskazanym w art. 21a u.s.g., a przynajmniej – nie jest dopuszczalne, by wydawał on polecenia, które stałyby w opozycji do poleceń wydawanych przez przewodniczącego rady”<sup>39</sup>. Oczywiście w konkretnej rzeczywistości politycznej możliwe są sytuacje konfliktowe, wynikające chociażby z różnic politycznych między przewodniczącym rady, jako organizatorem prac rady, a wójtem, jako kierownikiem urzędu gminy.

W art. 11b ust. 3 u.s.g. przewidziano, że zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Wykładni omawianego przepisu dokonał Trybunał Konstytucyjny (dalej TK) w zachowującym aktualność orzeczeniu z 16.09.2002 r., w którym zauważył, że owe zasady mogą dotyczyć jedynie techniczno-organizacyjnych aspektów dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zasady „nie mogą zatem obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów tego prawa obywatelskiego, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Znaczy to, iż z mocy prawa z «zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich» wyłączone są takie aspekty proceduralne, które by np. przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu, itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych

<sup>37</sup> Dz.U. poz. 130 ze zm.

<sup>38</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 21a, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, LEX/el. 2021.

<sup>39</sup> S. Gajewski, *Komentarz do art. 21a u.s.g., [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, Legalis/el. 2018.

uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”<sup>40</sup>.

Nie ma w mojej ocenie żadnych przeszkód, aby w statucie (uchwalanym przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.) określono również, kto jest zobowiązany do udzielania informacji publicznej w trybie wnioskowym *in genere*. Właściwym aktem prawnym do unormowania kwestii pozytywnego rozpatrywania wniosków, nie dotyczących udostępnienia dokumentów, będzie także regulamin organizacyjny urzędu gminy, określający organizację i zasady jego funkcjonowania – nadawany przez wójta (burmistrza, prezydenta) w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2 u.s.g.).

Jak omawiany problem uregulowano w statutach 18 miast będących siedzibami władz samorządowych? W § 31 ust. 4 Statutu Miasta Białegostoku wskazano, że: „Dokumenty wymienione w ust. 2 (wynikające z wykonywania zadań publicznych – przyp. M.S.) udostępnia się w godzinach pracy Urzędu Miejskiego oraz miejskich jednostek organizacyjnych. Obywatele mogą zapoznać się z dokumentami Rady i Komisji Rady – w Biurze Rady Miasta, a z pozostałymi dokumentami w jednostkach organizacyjnych Urzędu oraz w jednostkach organizacyjnych Miasta, które je przygotowywały”<sup>41</sup>. W § 32 ust. 1 Statutu Miasta Bydgoszczy czytamy, że: „Dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych przez Radę i Komisje udostępniane są przez komórkę organizacyjną Urzędu obsługującą Radę (Biuro Rady Miasta – przyp. M.S.). Dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych przez Prezydenta udostępniane są w wydziałach Urzędu wykonujących zadania merytoryczne oraz w miejskich jednostkach organizacyjnych, zgodnie z zakresem ich działania”<sup>42</sup>. W § 13 Statutu Miasta Gdańska wskazano, że: „Obywatelom udostępnia się na ich pisemny wniosek dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych, umożliwia się ich przeglądanie i sporządzanie z nich notatek i odpisów. Udostępnianie, przeglądanie, sporządzanie notatek i odpisów z dokumentów następuje w obecności pracownika samorządowego (ust. 5). Wniosek o udostępnienie protokołów z posiedzeń Rady i Komisji składa się do Przewodniczącego Rady. Wniosek o udostępnienie innych dokumentów składa się do Prezydenta (ust. 6)”<sup>43</sup>. W § 5 ust. 1 Statutu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego przewidziano, że: „Dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych przez Radę Miasta udostępniane są przez komórkę organizacyjną Urzędu obsługującą Radę (Wydział Organizacyjny Urzędu Miasta – przyp. M.S.). Dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych przez Prezydenta udostępniane są przez komórki organizacyjne Urzędu wykonujące zadania merytoryczne oraz miejskie jednostki organizacyjne, zgodnie z zakresem ich działania”<sup>44</sup>. Natomiast § 12 ust. 1 Statutu Miasta Katowice stanowi, że: „Dokumenty udostępnia: 1) kierownik komórki

<sup>40</sup> Orzeczenie TK z 16.09.2002 r., K 38/01, LEX nr 56618. Por. też J. Czerw, *Komentarz do art. 11b, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX/el. 2022 oraz wskazana tam literatura.

<sup>41</sup> [https://www.bip.bialystok.pl/akty\\_prawne/](https://www.bip.bialystok.pl/akty_prawne/) (dostęp: 19.05.2025 r.).

<sup>42</sup> <https://bip.um.bydgoszcz.pl/artukul/1050/69> (dostęp: 14.09.2024 r.).

<sup>43</sup> <https://bip.gdansk.pl/prawo-lokalne/Statut-Miasta-Gdanska,a,3138> (dostęp: 19.05.2025 r.).

<sup>44</sup> [https://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/100/1/archiwum/Statut\\_Miasta/](https://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/100/1/archiwum/Statut_Miasta/) (dostęp: 14.09.2024 r.).

organizacyjnej Urzędu Miasta Katowice obsługującej Radę – w zakresie uchwał Rady, protokołów sesji i posiedzeń komisji, 2) kierownik komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Katowice obsługującej Prezydenta – w zakresie zarządzeń Prezydenta, 3) kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Katowice – w zakresie udostępniania innych dokumentów zawierających informacje o wykonywaniu zadań publicznych”<sup>45</sup>. W § 57 ust. 1 Statutu Miasta Kielce przewidziano, że: „Dokumenty zawierające informację publiczną, zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764), udostępnia: 1) Prezydent lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczą zadań wykonywanych przez Urząd; 2) kierownik miejskiej jednostki organizacyjnej lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczą zadań wykonywanych przez tę jednostkę; 3) Przewodniczący lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczy działalności Rady”<sup>46</sup>. W § 8a ust. 1 Statutu Miasta Krakowa wskazano, że: „Dokumenty zawierające informację publiczną, zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.) udostępnia: 1) Prezydent lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczą zadań wykonywanych na poziomie Miasta; 2) kierownik jednostki organizacyjnej Miasta lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczą zadań wykonywanych przez tę jednostkę; 3) Przewodniczący Zarządu Dzielnicy lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczą działalności dzielnicy”<sup>47</sup>. W § 106 ust. 1 Statutu Miasta Lublina określono, że: „Dokumenty udostępniane są w Urzędzie, w godzinach pracy Urzędu, w warunkach umożliwiających ich właściwe zabezpieczenie”<sup>48</sup>. Nie wskazano jednocześnie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. W § 59 ust. 1 Statutu Miasta Łodzi postanowiono, że: „Dokumenty udostępnia się na wniosek zainteresowanego złożony w komórce organizacyjnej Urzędu Miasta lub miejskiej jednostce organizacyjnej”. Nie określono podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. W § 34 ust. 1 Statutu Miasta Olsztyna przewidziano, że: „Dokumenty oraz inne informacje publiczne z zakresu działania Rady i Komisji udostępnia się w Biurze Rady, w dniach i godzinach pracy Urzędu lub w inny sposób w formie wskazanej we wniosku o udostępnienie informacji”. W § 72 Statutu Miasta Opole wskazano, że: „Dokumenty urzędowe związane z realizacją zadań publicznych przez Radę i Prezydenta Miasta, które nie zostały udostępnione w inny sposób, udostępnia się w komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta oraz w miejskich jednostkach organizacyjnych, zgodnie z zakresem ich działania”<sup>49</sup>. W § 11 ust. 3 Statutu Miasta Poznania czytamy, że: „Udostępnianie informacji odbywa się w trybie przepisów odpowiednich ustaw”. Takie rozwiązanie trudno uznać za wykonanie dyspozycji z art. 11b ust. 3 u.s.g. W § 72 ust. 1 Statutu Miasta Rzeszowa postanowiono, że: „1. Dokumenty zawierające informację publiczną, zgodnie z ustawą z dnia 6 września

<sup>45</sup> <https://bip.katowice.eu/UrządMiasta/statut.aspx> (dostęp: 14.09.2024 r.).

<sup>46</sup> <https://bipum.kielce.eu/prawo-lokalne/statut-miasta.html> (dostęp: 19.05.2025 r.).

<sup>47</sup> <https://www.bip.krakow.pl/?mmi=91> (dostęp: 14.09.2024 r.).

<sup>48</sup> <https://bip.lublin.eu/prawo/statut-miasta-lublin/statut-miasta-lublin,1,23027,2.html> (dostęp: 14.09.2024 r.).

<sup>49</sup> [https://www.bip.um.opole.pl/miasto-opole,42\\_547](https://www.bip.um.opole.pl/miasto-opole,42_547) (dostęp: 14.09.2024 r.).

2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1330), udostępnia: 1) Prezydent lub osoba przez niego wskazana, jeżeli znajdują się w Urzędzie; 2) kierownik jednostki organizacyjnej Miasta lub osoba przez niego wskazana, jeżeli znajdują się w jednostce organizacyjnej”<sup>50</sup>. W Statucie Miasta Szczecina nie przewidziano regulacji, o których stanowi art. 11b ust. 3 u.s.g. Natomiast w § 25 pkt 27 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Szczecin przewidziano, że: „udostępnianie i przekazywanie informacji publicznej, informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz udostępnianie otwartych danych publicznych w zakresie działania wydziału/biura oraz współpraca z właściwą jednostką organizacyjną Urzędu w tym zakresie” należy do obowiązków dyrektorów wydziałów oraz kierowników jednostek równorzędnych<sup>51</sup>. W § 19 ust. 11 Statutu Miasta Torunia zdecydowano, że: „Dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych przez Radę i komisje Rady udostępnia dział Urzędu, o którym mowa w § 37 ust. 1 Statutu (Biuro Rady Miasta – przyp. M.S.)”<sup>52</sup>. Z § 12 ust. 2 Statutu Miasta Stołecznego Warszawy wynika, że: „Dokumenty, o których mowa w ust. 1, udostępnia: 1) Prezydent lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczą zadań wykonywanych na poziomie Miasta; 2) burmistrz dzielnicy lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczą zadań wykonywanych na poziomie dzielnicy; 3) kierownik jednostki organizacyjnej Miasta lub osoba przez niego wskazana – jeżeli dotyczą zadań wykonywanych przez tę jednostkę”<sup>53</sup>. W § 55c ust. 2 Statutu Miasta Wrocławia podano, że: „Dokumenty udostępniane są na pisemny wniosek osoby zainteresowanej. We wniosku określa się rodzaj dokumentu lub zakres spraw, które są przedmiotem jej zainteresowania. Wnioski rozpatruje kierownik jednostki organizacyjnej Urzędu Miasta Wrocławia, w której dokumenty są przechowywane. Dokumenty udostępniane są na miejscu, w godzinach pracy Urzędu, w obecności pracownika tej jednostki”<sup>54</sup>. Wreszcie w § 132 ust. 1 Statutu Miasta Zielonej Góry określono, że: „Dokumenty związane z funkcjonowaniem Rady i jej komisji udostępnia Biuro Rady Miasta”<sup>55</sup>.

Zestawienie wyżej przywołanych regulacji statutowych prowadzi do wniosku, że najczęściej zadanie w postaci zapewnienia dostępu do dokumentów związanych z wykonywaniem zadań przez rady gmin i ich komisje scedowano na właściwe komórki organizacyjne w urzędach gmin zajmujące się obsługą rady i jej komisji, a rzadziej na prezydentów.

Jak już wcześniej wspomniano udostępnianie w trybie wnioskowym informacji publicznej obejmującej inny przedmiot niż wyżej wymienione dokumenty pozostawione zostało w pełni regulacji wewnętrznej na poziomie poszczególnych gmin. Przy czym w przypadku nierozpatrzenia wniosku skarga na bezczynność do właściwego

<sup>50</sup> <https://bip.erzeszow.pl/74-gmina-miasto-rzeszow/7867-statut-miasta-rzeszowa.html> (dostęp: 14.09.2024 r.).

<sup>51</sup> [https://bip.um.szczecin.pl/chapter\\_11018.asp?soid=6EAAF31E25AB419C8A3148818A586778](https://bip.um.szczecin.pl/chapter_11018.asp?soid=6EAAF31E25AB419C8A3148818A586778) (dostęp: 14.09.2024 r.).

<sup>52</sup> <https://edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/legalact/2020/3209/> (dostęp: 14.09.2024 r.).

<sup>53</sup> <https://warszawa19115.pl/documents/20184/1204891/STATUT%20MIASTA%20STO%20C5%81ECZNEGO%20WARSZAWY.doc> (dostęp: 14.09.2024 r.).

<sup>54</sup> [https://edzienniki.duw.pl/WDU\\_D/2019/5510/akt.pdf](https://edzienniki.duw.pl/WDU_D/2019/5510/akt.pdf) (dostęp: 14.09.2024 r.).

<sup>55</sup> [https://bip.zielonagora.pl/akty/144/1620/Statut\\_Miasta\\_Zielona\\_Gora/](https://bip.zielonagora.pl/akty/144/1620/Statut_Miasta_Zielona_Gora/) (dostęp: 19.05.2025 r.).

sądu administracyjnego powinna być kierowana wobec rady gminy, gdy wniosek skierowano bezpośrednio do niej, albo też wobec wójta (burmistrza, prezydenta) jako kierownika urzędu gminy, gdy wniosek skierowano do tego urzędu, w tym także komórki organizacyjnej obsługującej radę i jej komisję<sup>56</sup>.

## 7. Odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w formie tzw. zwykłego pisma

Czynność materialno-techniczna (faktyczna) znajduje zastosowanie nie tylko w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, a więc udostępnienia objętej nim informacji publicznej. W drodze tzw. zwykłego pisma podmiot zobowiązany informuje również o tym, że: 1) zakres żądania nie dotyczy informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.; 2) podmiot zobowiązany nie jest w jej posiadaniu; 3) została ona udostępniona w BIP; 4) obowiązują odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych, stosownie do treści art. 1 ust. 2 u.d.i.p.

Oceny dopuszczalności tego, kto konkretnie może dokonać wyżej wymienionych czynności w imieniu podmiotu zobowiązanego, czyli w naszym kazusie rady gminy, należy dokonać analogicznie do omówionej już sytuacji pozytywnego rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Czynności te nie mają charakteru aktów władczych, które dla swojej ważności wymagają, aby dokonywali ich upoważniony organ administracji lub osoba działająca w jego imieniu. Kwestia ta pozostaje poza regulacją prawa publicznego upoważniającego do działań władczych. Tym samym to podmiot zobowiązany decyduje, jaka konkretnie osoba w ramach swoich obowiązków może kierować do wnioskodawców pisma, których dotyczy niniejsza część opracowania. Każdą osobę, która w odpowiedzi na wniosek wystosuje pismo nieprzybierające formy decyzji administracyjnej, należy uważać za działającą w imieniu podmiotu zobowiązanego. Są to sprawy wewnętrznej organizacji urzędów podmiotów zobowiązanych<sup>57</sup>, mogące wchodzić w zakres obowiązków pracowników osób w nich zatrudnionych.

Wnioskodawca niezgadający się ze stanowiskiem zawartym w tzw. zwykłym piśmie może skorzystać z instytucji skargi na bezczynność. Podobnie jak w przypadku braku jakiejkolwiek reakcji na wniosek (jego nierozpatrzenia) skargę tę powinien skierować albo przeciwko radzie gminy, gdy była ona adresatem wniosku, albo przeciwko wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), w przypadku gdy wniosek skierowano do urzędu gminy, w tym także wyodrębnionej w jego strukturze komórki zajmującej się obsługą rady.

Na marginesie zasadniczych rozważań należy jeszcze zastanowić się nad sytuacją przekazania wniosku przez radę gminy o udostępnienie informacji publicznej w sytuacji uznania jej niewłaściwości w sprawie na podstawie art. 65 § 1 ustawy

<sup>56</sup> Por. A. Piskorz-Ryń, *Zasady...*, [w:] *Dostęp...*, s. 57; wyrok WSA w Lublinie z 3.09.2015 r., II SAB/Lu 76/15, LEX nr 1926916.

<sup>57</sup> Por. P. Sitniewski, *Dostęp...*, s. 131.

z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>58</sup>. Postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest postępowaniem administracyjnym, a przepisy k.p.a. stosuje się w nim tylko wtedy, gdy u.d.i.p. tak stanowi. Odesłanie takie znajduje się w art. 16 ust. 2 u.d.i.p., w którym określono, że do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji stosuje się przepisy k.p.a. z podanymi zmianami. Żaden przepis u.d.i.p. nie nakazuje stosowania art. 65 § 1 k.p.a. w przypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Dlatego też należy zgodzić się z poglądem, że wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie przekazuje się według właściwości<sup>59</sup>. Gdyby więc do rady gminy wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej dotyczącej innego podmiotu, jego autor powinien w odpowiedzi dowiedzieć się, że żądana informacja nie znajduje się w posiadaniu rady gminy (zakładając oczywiście, że rada gminy informacji tej nie posiada).

## 8. Odmowa udostępnienia informacji publicznej

Wspomniano już, że odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., do której stosuje się przepisy k.p.a., ze zmianami wynikającymi z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. Wobec powyższego problem odmowy udostępnienia informacji publicznej przez radę gminy należy ocenić w kontekście dwóch hipotetycznych stanów faktycznych. Pierwszy dotyczy sytuacji, w której wniosek o udzielenie informacji dotyczącej rady gminy skierowano do urzędu gminy, w tym także wydzielonej komórki organizacyjnej zajmującej się obsługą rady, bezpośrednio do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub do gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Drugi zaś odnosi do przypadku, gdy bezpośrednim adresatem wniosku uczyniono radę gminy.

Dużo łatwiejszy do rozwiązania jest pierwszy z wymienionych kazusów. Na mocy art. 33 ust. 3 u.s.g. kierownikiem urzędu gminy jest wójt (burmistrz, prezydent). Przedmiotowe kierownictwo rozciąga się także na wyodrębnione ewentualne w strukturze tego urzędu komórki organizacyjne lub pracowników zajmujących się obsługą rady gminy. Nie zmienia tego wskazana w art. 21a u.s.g. możliwość wydawania przez przewodniczącego rady gminy poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych – związana z realizacją przez przewodniczącego jego obowiązków. Tym samym uznać należy, że wtedy gdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej rady gminy został skierowany do urzędu gminy, w tym także wydzielonej komórki organizacyjnej zajmującej się obsługą rady, decyzję o odmowie udostępnienia informacji powinien wydać wójt (burmistrz, prezydent miasta). Słuszność tego poglądu znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 572 – dalej k.p.a.

<sup>59</sup> Por. wyrok NSA z 30.01.2015 r., I OSK 585/14, LEX nr 1711828.

<sup>60</sup> Por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 20.12.2016 r., IV SAB/Po 100/16, LEX nr 2182115.

Analogicznie należy podejść do sytuacji, w której wniosek o udostępnienie informacji publicznej odnosi się do działalności rady gminy, lecz został skierowany bezpośrednio do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Podmiot ten jest w gronie zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej jako organ gminy (art. 11 ust. 1 pkt 2 u.s.g.), a tym samym organ władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Z kolei o obowiązku udzielenia informacji decyduje fakt jej posiadania, nie zaś jej przedmiotowy związek z właściwością podmiotu, do którego skierowano wniosek (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.)<sup>61</sup>.

Wydanie decyzji odmownej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) znajdzie zastosowanie także w przypadku, gdy wnioskodawca zaadresuje swój wniosek do gminy, która – jak wiemy – nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 u.d.i.p.<sup>62</sup> Przedmiotowe stanowisko trzeba uzasadnić przede wszystkim przyznaniem wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) status organu wykonawczego gminy (art. 26 ust. 1 u.s.g.) uprawnionego do reprezentowania jej na zewnątrz (art. 31 u.s.g.), w połączeniu z jego kompetencją do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych (art. 39 ust. 1 u.s.g.).

Oczywiście nie ma przeszkód, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) upoważnił do wydawania decyzji administracyjnych swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy na podstawie art. 39 ust. 2 u.s.g. Podmiotem upoważnionym może być m.in. kierownik komórki organizacyjnej urzędu zajmującej się obsługą rady gminy i jej komisji. Osoba taka nigdy nie może jednak wydawać decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej we własnym imieniu.

Bardziej skomplikowana jest sytuacja odmowy udostępnienia informacji publicznej, wówczas gdy bezpośrednim adresatem wniosku jest rada gminy. Wynika ona z kolegialnego charakteru tego organu, a także jednej tylko formy odmownego rozpatrzenia wniosku, jaką przewidział ustawodawca w art. 16 ust. 1 u.d.i.p., a więc decyzji administracyjnej.

Rada gminy jest organem stanowiącym o charakterze kolegialnym działającym *in pleno* na sesjach, który podejmuje uchwały (art. 14, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.s.g.). Uchwałę należy przy tym rozumieć jako formę oświadczenia woli dostępną jedynie dla organu kolegialnego. Jakkolwiek w literaturze przedmiotu wyróżnia się także taką kategorię uchwały, która nosi znamiona aktu indywidualnego<sup>63</sup>, to w świetle art. 16 ust. 1 u.d.i.p. bezsporne jest, że jedyną formą prawną właściwą dla dokonania odmowy udostępnienia informacji publicznej w trybie wnioskowym jest decyzja administracyjna. W konsekwencji rada gminy nie może odmówić udzielenia informacji w formie uchwały. Jednocześnie organ ten nie posiada kompetencji orzeczniczych, a więc uprawnienia do wydawania aktów władczych o charakterze indywidualno-konkretnym. Takie uprawnienie na poziomie gminy

<sup>61</sup> Por. wyrok WSA w Szczecinie z 23.10.2013 r., II SAB/Sz 100/13, LEX nr 1390456.

<sup>62</sup> Tak, chociaż bez wystarczającego uzasadnienia, por. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2023.

<sup>63</sup> Por. M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 83 oraz podana tam literatura.

przyznano wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w art. 39 ust. 1 u.s.g. W rezultacie rada gminy nie może wydać decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Powstaje pytanie: czy taką decyzję mógłby wydać przewodniczący rady gminy? Treść art. 11a ust. 1 u.s.g. przesądza, że ani przewodniczący rady, ani jego zastępcy nie są organami gminy. W art. 19 ust. 2 u.s.g. czytamy, że: „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak: przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. Wskazana norma zadaniowa<sup>64</sup> kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy<sup>65</sup>. Nie zmienia to faktu, że zarówno w u.s.g., jak również w innych ustawach przyznano mu relatywnie szeroki zakres kompetencji<sup>66</sup>. Żadna z tych kompetencji nie obejmuje jednak wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Co więcej, w żadnym przepisie u.s.g. nie wspomina się, że przewodniczący rady gminy ma uprawnienie do jej reprezentowania.

W doktrynie prawa administracyjnego widoczny jest spór o dopuszczalność uzupełnienia kompetencji przewodniczącego organu stanowiącego gminy w statucie jednostki samorządu terytorialnego<sup>67</sup>. Tymczasem NSA w wyroku z 17.03.2021 r. wyraźnie stwierdził, że ustawowe określenie kompetencji przewodniczącego rady nie może być rozszerzane przez radę w ramach jej kompetencji uchwałodawczych, bowiem brak jest ku temu jakiejkolwiek podstawy prawnej<sup>68</sup>. Trudno się z tym stanowiskiem nie zgodzić. Jednak w praktyce w statutach gmin nierzadko przyznaje się przewodniczącemu rady gminy kompetencję do reprezentowania tego organu na zewnątrz<sup>69</sup>. Nie można z niej jednak w żadnym zakresie wywodzić prawa do kształtowania w sposób władczy sytuacji prawnej indywidualnych podmiotów poprzez wydawanie decyzji administracyjnych, w tym dotyczących odmowy dostępu do informacji publicznej. Także dlatego, że takiej kompetencji nie ma sama rada gminy. Nawiasem mówiąc, kompetencje określone na poziomie statutowym, nawet

<sup>64</sup> Tak m.in. por. C. Martysz, *Komentarz do art. 19, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, LEX/el. 2021; M. Augustyniak, *Organizacja...*, s. 127; K. Bandarzewski, *Kompetencje przewodniczącego rady gminy*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021/4, s. 14. Szerzej na temat rozróżnienia kategorii: funkcji, zadań i kompetencji por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, LEX nr 493282; M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad siłami zbrojnymi w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2018, s. 128–129.

<sup>65</sup> Por. wyrok NSA z 14.07.2023 r., III OSK 1743/22, LEX nr 3612969.

<sup>66</sup> Wykaz ustawowych kompetencji przewodniczącego rady gminy zob. K. Bandarzewski, *Kompetencje...*, s. 15–19.

<sup>67</sup> Za taką możliwością por. np. K. Bandarzewski, *Kompetencje...*, s. 14. Przeciwno por. np. C. Martysz, *Komentarz do art. 19, [w:] Ustawa...*

<sup>68</sup> Por. wyrok NSA z 17.03.2021 r., III OSK 60/21, LEX nr 3167846.

<sup>69</sup> Zob. np. § 21 pkt 1 Statutu Miasta Szczecin; § 40 ust. 2 pkt 2 Statutu Miasta Gdańska; § 27 ust. 1 pkt 3 Statutu Miasta Zielona Góra; § 18 Statutu Miasta Lublin.

gdyby zaakceptować legalność takich działań<sup>70</sup>, nie mogą obejmować kompetencji organów gminy, a to wójt (burmistrz, prezydent miasta) został jako jedyny wyposażony w uprawnienie do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w art. 39 ust. 1 u.s.g.

Kto więc powinien wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, gdy wniosek skierowano bezpośrednio do rady gminy? W mojej ocenie mamy tutaj do czynienia z ewidentną luką prawną, która pokazuje, że regulacje u.d.i.p. w przedmiocie odmowy udzielenia informacji w trybie wnioskowym nie są zsynchronizowane z zasadami funkcjonowania i specyfiką organów kolegialnych. Omawiany problem nie dotyczy bowiem wyłącznie rady gminy, ale także rady powiatu czy sejmiku województwa. Wydaje się, że rozsądnym postulatem *de lege ferenda* byłoby uzupełnienie rozwiązań u.d.i.p. o wskazanie, że decyzje o odmowie udzielenia informacji przez organ kolegialny wydaje jego monokratyczny organ wewnętrzny, uprawniony do jego reprezentacji na zewnątrz. Oczywiście w przypadku rady gminy należałoby to połączyć z wyraźnym wyposażeniem w u.s.g. przewodniczącego rady gminy w kompetencję do jej reprezentowania na zewnątrz.

*De lega lata* w literaturze przedmiotu zauważa się, że gdy informacje dotyczą działalności rady gminy, podmiotem legitymowanym do wydania decyzji odmownej będzie organ wykonawczy gminy. Uzasadnia się to faktem posiadania informacji przez urząd gminy, w tym tę jego część, która zajmuje się obsługą rady<sup>71</sup>. Pogląd, że to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązanym do wydania decyzji odmownej, także gdy wniosek skierowano wprost do rady gminy, jest również akceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>72</sup>.

Zgodnie z art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej (sołtys w sołectwie oraz zarządy w dzielnicach i osiedlach) oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g. (organy gminnych jednostek organizacyjnych, a także organy innych podmiotów, z którymi gmina zawarła umowy w celu wykonywania zadań, w tym organy organizacji pozarządowych). Instytucja omawianego tutaj upoważnienia może mieć zastosowanie także do wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. I to zarówno, gdy podmiotem zobowiązanym jest rada gminy, jak również wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przy czym konstrukcja przepisu przesądza, że beneficjentem takiego upoważnienia nie może być ani przewodniczący rady gminy, ani kierownik komórki organizacyjnej w urzędzie gminy zajmującej się obsługą rady gminy.

<sup>70</sup> Na nielegalność takich praktyk słusznie zwrócił uwagę NSA w wyroku z 17.01.2025 r., III OSK 6616/21, LEX nr 3835107, w którym stwierdził, że: „Przyznanie na mocy statutu gminy szerszych uprawnień niż dopuszczone przez ustawę powoduje, że statut staje się samodzielnym źródłem prawa i naruszając w ten sposób granice samodzielności ustrojowej do autonomicznego kreowania swojej wewnętrznej struktury w ramach statutu”.

<sup>71</sup> Por. M. Augustyniak, *Organizacja...*, s. 57.

<sup>72</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z 20.04.2021 r., III SAB/GI 255/20, LEX nr 3184824.

## 9. Wnioski końcowe

Przegląd zagadnień omówionych w niniejszym opracowaniu pozwala postawić tezę generalną, zgodnie z którą proces udostępnienia informacji publicznej przez organy kolegialne, wśród których należy rzecz jasna umieścić radę gminy, rodzi więcej problemów praktycznych niż w przypadku organów jednoosobowych. Analiza przepisów u.s.g. i u.d.i.p. każe skonstatować, że są one w kilku punktach nieodpasowane do zasad funkcjonowania i specyfiki organów wieloosobowych.

Rada gminy, będąc podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, powinna prowadzić swoją własną stronę podmiotową BIP, lecz jest to w praktyce rozwiązanie niespotykane. Z uwagi na wspólny aparat pomocniczy w postaci urzędu gminy, zajmujący się obsługą zarówno wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak również rady gminy, zjawiskiem powszechnym jest funkcjonowanie wspólnej strony BIP dla obu organów gminy. Takie rozwiązanie nie powoduje jednak negatywnych konsekwencji dla podmiotów prawa dostępu do informacji publicznej. Inaczej należy już ocenić, mający charakter generalny, brak istnienia jakiegokolwiek środka zaskarżenia w wymiarze administracyjnym lub sądownoadministracyjnym na okoliczność braku zamieszczenia w BIP wymaganych przez prawo informacji, czy nawet braku utworzenia własnej strony BIP. Za nieefektywny z kolei trzeba uznać skutek uwzględnienia skargi na tzw. inną czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w postaci odmowy wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji – w postaci wyłącznie stwierdzenia bezskuteczności takiej czynności i uznania uprawnienia skarżącego do wstępu na odbyte już posiedzenie.

Bezsprzecznie czynności materialno-technicznej, jaką jest udostępnienie informacji publicznej, wtedy gdy podmiotem zobowiązanym jest rada gminy, może dokonać w istocie ktokolwiek (wskazany przez podmiot zobowiązany). Podobnie zresztą należy ocenić skierowanie do wnioskodawcy w odpowiedzi tzw. zwykłego pisma w wymaganych przez prawo sytuacjach. Powstaje jednak pytanie: czy dla lepszego zadośćuczynienia zasadzie jawności działania organów gminy, a zwłaszcza ułatwienia podmiotom uprawnionym do uzyskania informacji, nie należałoby na poziomie ustawowym zobligować do precyzyjnego wskazania podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji na poziomie regulacji statutowych bądź regulaminów organizacyjnych urzędów gmin? Taka praktyka występuje już dzisiaj w przeważającej liczbie gmin, lecz wydaje się, że należałoby nadać jej przymiot prawnego obowiązku. Ułatwiłoby to również ustalenie osoby podlegającej odpowiedzialności karnej za ewentualnie nieudostępnienie informacji wbrew ciążącemu na niej obowiązkowi w rozumieniu art. 23 u.d.i.p.

Najwięcej wątpliwości wiąże się z wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Sporu nie budzi założenie, że wówczas, gdy adresatem wniosku dotyczącego działalności organu stanowiącego jest urząd gminy (w tym także komórka organizacyjna zajmująca się obsługą rady), gmina, czy też bezpośrednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), to właśnie organ wykonawczy gminy powinien

wydać decyzję odmowną. W sytuacji, w której adresatem wniosku jest bezpośrednio rada gminy, mamy do czynienia z luką prawną. Jej zapalenie wymagałoby wyraźnego przyznania na poziomie ustawowym prawa do wydania decyzji organowi wewnętrznemu rady uprawnionemu do jej reprezentowania, którym również na tym samym poziomie normatywnym należałoby uczynić przewodniczącego rady gminy. *De lege lata* kwestia omawianej luki prawnej jest rozwiązywana w ten sposób, że także i w tym przypadku to wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję odmowną. Jest to o tyle niefortunne, że oba organy gminy, tj. stanowiący i wykonawczy, mogą w stosunku do siebie pozostawać w opozycji politycznej.

## Bibliografia

1. Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012.
2. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
3. Bandarzewski K., *Kompetencje przewodniczącego rady gminy*, *Acta Iuris Stetinensis* 2021, nr 4.
4. Bernaczyk M., *Obowiązek bezwnioskowego udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2008.
5. Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne*, cz. 1, *Prokuratura i Prawo* 2011, nr 4.
6. Bidziński M., *Komentarz do art. 8, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, wyd. 4, *Legalis/el.* 2023.
7. Chmaj M., *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, wyd. 4, *Legalis/el.* 2023.
8. Czerw J., *Komentarz do art. 11b, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, *LEX/el.* 2022.
9. Dolnicki B., *Komentarz do art. 11b, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, *LEX/el.* 2021.
10. Działocha K., *Komentarz do art. 8, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
11. Gajewski S., *Komentarz do art. 21a u.s.g., [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, *Legalis/el.* 2018.
12. Izdebski K., *Komentarz do art. 8, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *LEX/el.* 2023.
13. Jabłoński M., *Dostęp do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 1–2.
14. Jabłoński M., Wygoda K., *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, *LEX/el.* 2023.
15. Jakubowski A., *Komentarz do art. 11b, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, *Legalis/el.* 2018.
16. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Komentarz do art. 4, 8 i 23, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, *LEX/el.* 2016.

17. Martysz C., *Komentarz do art. 19 i 21a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, LEX/el. 2021.
18. Martysz C., Wierzbica A., *Komentarz do art. 33*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, LEX/el. 2021.
19. Piskorz-Ryń A., *Zasady udostępnienia informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019.
20. Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016.
21. Sitniewski P., *Komentarz do art. 11b*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, wyd. 1, Legalis/el. 2023.
22. Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
23. Sokolewicz W., Zubik M., *Komentarz do art. 7*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
24. Szewczyk M., *Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad siłami zbrojnymi w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2018.
25. Szewczyk M., *O udostępnianiu informacji publicznej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Casus 2016, nr 82.