Odpowiedź na list z 23 lipca 2012

Wpisany przez Administrator
niedziela, 19 sierpnia 2012 10:56

STOWARZYSZENIE LEGERÓW
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH
ul. Grzybowska 2/22
00-132 Warszawa
NIP: 525-264-28-73, REGON: 141993303
tel./fax +48 22 664 72 05

Warszawa, 6 sierpnia 2012 r.

Sz.P. Jacek Filipek
Radny Miejski Wojnicz
Hodelczy Radlowska
32-828 Biadolczy Szlacheckie

W odpowiedzi na Pański list z 23 lipca 2012 r. stwierdzam co następuje:

1. **Czy wolno rejestrować otwarte zebranie wiejskie, gdzie uczestniczy Burmistrz Gminy Wojnicz i jego urzędnicy?**

Tak, zebranie wiejskie jest **organem** jednostki pomocniczej gminy i jego obrady są jawne. Sołectwo, jako jednostka pomocnicza pełni zadania publiczne. Mimo, iż podział terytorialny w Polsce ma w zasadzie charakter trójpoziomowy to utworzenie jednostek pomocniczych nie przełamia tych jednostek obszarów publicznego. Zwracać w tym zdaniu należy uwagę na przepis art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, który konstytuuje sposób określania zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy. W przepisie tym ustawodawca wskazał, że statut jednostki pomocniczej musi określać **zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji** (art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym). Sposób powołania i charakter jednostek pomocniczych gminy wenz z ustawowym wymogiem przekazania im zadań gminy wynosi wskazuje, iż jednostki te podlegają takim samym zasadom jawności jak inne podmioty. Na istotę przekazania zadań przez gminę do jednostek pomocniczych wskazuje M. Augustyniak w publikacji *Jednostki Pomocnicze Gminy – Określenie zakresu przekazywanych jej przez gminę oraz sposób ich realizacji stanowi obligatoryjną regulację statutową jako warunek sine qua non utworzenia danej jednostki pomocniczej* (str. 192), a następnie autorka podnosi *Nieprzekazanie zadań do*

STOWARZYSZENIE LEGERÓW
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

realizacji jednostce pomocniczej bądź pozorne ich przekazanie uniemożliwia powołanie danej jednostki i jej funkcjonowanie w strukturze gminy. W ten sposób zasada podmiotowa rangę zagadnień dotyczących zakresu działania jednostek pomocniczych i warunkujących możliwość ich istnienia. Tedy się ona najbardziejsze w statucie (str. 193). **Dlatego też zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym jednostki pomocnicze (w tym przypadku sołectwo) nie wykonują innych zadań niż zadania publiczne.** Powyższe stanowisko znalazło również potwierdzenie w Rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podkarpackiego z dnia 27 listopada 2009 r. **NK.II.4911-4/5/1309**, który uznał, że *Pomocnicy charakter jednostek pomocniczych wynika się w przyjmowaniu na podległym im obszarze zadań publicznych i uformowaniu tym samym ich realizacji przez gminę.* ***Z przemowy punktu widzenia pomocniczość jednostek przejawia się w przekazywaniu im przez gminę części kompetencji decyzyjnych*** (Dz.Urz.Dziennik 2009/2/0/1088).

Zebranie wiejskie wykonuje zadania gminy, a mało decydując o wydatkach prowadzonych w budżecie gminy. Naczelna zasada finansów publicznych jest jawność tak art. 33 ustawy o finansach publicznych. Również w sensie tej zapewnienia jest jawność debaty nad podejmowaniem uchwał w sprawie przyjęcia budżetu w ramach zadań organów samorządowych gminy (art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Dlatego też spełnione są przesłanki wskazane w art. 61 Konstytucji RP jest przesłanka wykonywania zadania publicznego i gospodarowania środkami publicznymi. Ustawodawca przyznaje określone w art. 61 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji publicznej powstrzyj znaną jawności działania organów jednostek pomocniczych gminy w art. 20 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Mimo, iż przepis ten wskazuje literalnie na organy kolegialne podlegające z pomocniczych wyborów to analiza zasad jawności wykonanych powyżej oraz charakteru zebrania wiejskiego jako organu samorządowego w myśl wyrażonej zasady przez NSA w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. sygn. akt II SA 837/03 ogólną zasadę wynikającą z art. *61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wyraźnie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu.* należy przyjąć, iż jawne jest również zebranie wiejskie. Jest to organ samorządowy, który **decyduje o wykonywaniu i sposobie realizacji zadań gminy** oraz w

STOWARZYSZENIE LEGERÓW
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

przypadku funduszu sołeckiego **o wysokości i sposobie wydatkowania środków z budżetu gminy.**

Dodatkowo wyraźnie opowiadała się na jawnością obradowania zebrań wiejskich też m. in. M. Bilińskiej, M. Chmaj, P. Szustakiewicz *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* – str. 181 – *Organami kolegialnymi jednostek pomocniczych pochodzących z powszechnych wyborów są zgodnie z treścią art. 16 i 37 SamGminnU zebrania wiejskie, zebrania mieszkańców, rady osiedlowe oraz rady dzielnicowe.* Szczegółowo w tym zdaniu wypowiedział się P. Sitniewski *Dostęp do informacji publicznej jednostkach samorządu terytorialnego* – str. 84 – *A przeciwi celem ustawodawcy wyrażonym w art. 20 Jednaty o dostępie do informacji publicznej, gdzie nawet jest o organach kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych, jest objęcia są regulacją powyższych organów między innymi dlatego, iż ich skład należy bezpośrednio od woli mieszkańców. Osoby, co tworzyć chcą się lub członkami z woli mieszkańców, a skład osobowy jest w całości odzwierciedleniem woli wyborców, a nie organów pochodzących z wyborów. Skoro skład organu pochodzi bezpośrednio z wyborów należy przyjąć prawo każdemu uczestniczenemu do uczestniczenia w przebiegu jego obrad.* ***Uzupełnię argumentują a minori ad maius, skoro organ kolegialny pochodzący z wyborów powszechnych objęty został obowiązkiem zapewnienia jawności swoich posiedzeń, to tym bardziej takim obowiązkiem objęty został organ kolegialny, którego skład jest wynikiem zainteresu najczystszej formy demokracji bezpośredniej, gdy w jego skład wchodzą wszyscy mieszkańcy sołectwa.*** Identyczna stanowisko autor ten zaprezentował w *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz. Jeśli organ kolegialny pochodzący z wyborów powszechnych objęty został obowiązkiem zapewnienia jawności swoich posiedzeń, to tym bardziej takim obowiązkiem objęty został organ kolegialny, którego skład jest wynikiem zainteresu najczystszej formy demokracji bezpośredniej (w jego skład wchodzą wszyscy mieszkańcy sołectwa).* – str. 254.

Identycznie wypowiadała się M. Augustyniak *w Jednostki Pomocnicze Gminy. Powołuje pytanie: które organy jednostek pomocniczych spełniają dyspozycję art. 20 u.d.p., czyli są organami kolegialnymi i powołują z powszechnych wyborów. Z pomocnicą można do tej kategorii podmiotów zaliczyć rady dzielnicy (osiedla). Zebranie wiejskie oraz ogólne*

STOWARZYSZENIE LEGERÓW
LOKALNYCH GRUP OBYWATELSKICH

zebranie mieszkańców nie spełniają przesłanki pochodzenia z powszechnych wyborów, jednak są wyrazem demokracji bezpośredniej, co oznacza, że pomimo braku przeprowadzania publicznikowych wyborów dla wyłonienia składu tych organów ich legitymizacja jest pełna. Stąd wniosek, że skoro zasada jawności posiedzeń zostały objęte organy zbiegające do form demokracji pośredniej, z tym bardziej (...) zasadne wydaje się przyznanie przymiotu jawności posiedzeń organom jednostek, które zbiegają do form demokracji bezpośredniej. Odmienny punkt widzenia byłby nie do zaakceptowania jako nieuzasadniony, obiektywnie ze względu argumentacyjnych (...). Sądzę, że można zaliczyć zarówno zebranie wiejskie, jak i ogólne zebranie mieszkańców do grona podmiotów, w których stanowi art. 20 u.d.t.p. – jako organy, które w swej istocie zawierają zasadę powszechności (str. 178).

W związku z powyższym, posiadania zebrania wiejskiego są jawne. **Nie zachodzą również przesłanki, które uniemożliwiały by rejestrację dźwięku i obrazu z tych zebrań.** Co więcej, ustawa z 4 lutego 1994 r. o ochronie praw autorskich i pravach pokrewnych w art. 81 ust. 2 stanowi, że zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku:

1) osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych,

2) osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz, publiczna impreza.

Skoro ustaw dopuszcza się możliwość wielokrotnego rozpowszechniania tego typu nagrań, tym bardziej usprawiedliwione i dopuszczalne jest ich rejestrowanie.

2. **Czy odpowiedź Burmistrza jest zgodna z Konstytucją?**

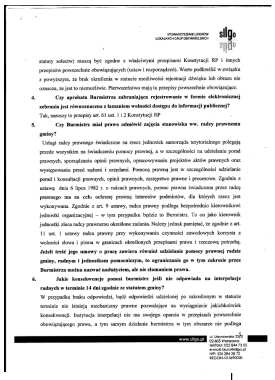
Trudno na podstawie odpowiedzi burmistrza stwierdzić, czy jest ona zgodna z konstytucją z uwagi na jej skromny charakter i brak odniesienia się do omawianej materii. Stwierdzić jednak należy, że stanowisko przyjmujące, że nie istnieje możliwość rejestracji zebrań wiejskich byłoby – z uwagi na przedstawioną wyżej argumentację – niezgodne z Konstytucją RP.

3. **Czy statut może być wnioskujący od ustaw i konstytucji?**

Oczywiście, że nie. W polskim systemie prawnym istnieje określona hierarchia źródeł prawa. Naczelnym aktem prawnym jest Konstytucja RP z 1997 r. wszystkie inne akty prawne (w tym

Odpowiedź na list z 23 lipca 2012

Wpisany przez Administrator
niedziela, 19 sierpnia 2012 10:56



STOWARZYSZENIE LEKTORÓW
SAMORZĄDÓW GRUPY OBYWATELSKICH

statuty sołectwa) muszą być zgodne z wiele/wyżej przepisami Konstytucji RP i innych przepisów powszechnie obowiązujących (ustaw i rozporządzeń). Warto podkreślić w związku z powyższym, że brak określenia w statucie możliwości odwołania lub obrazu nie oznacza, że jest to równoległe. Pierwszeństwo mają te przepisy powszechnie obowiązujące.

4. **Czy uprawia Burmistrza zabraniające rejestrowanie w formie elektronicznej zebrania jest równoznaczna z kasowaniem wolności dostępu do informacji publicznej?**

Tak, zamiast to przepisy art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

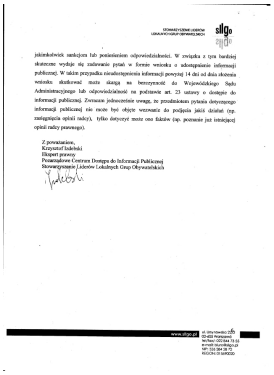
5. **Czy Burmistrz miał prawo odmówić zajęcia stanowiska ww. radcy prawnemu gminy?**

Usługi radcy prawnego świadczone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego polegają przede wszystkim na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzania opinii prawnych, opracowywania projektów aktów prawnych oraz wystąpieniu przed sądami i urzędami. Pomocą prawną jest w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych, następstwo prawne i prawnowne. Zgodnie z ustawą dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, pomoc prawna świadczona przez radcę prawnego ma na celu ochronę prawną interesów podmiotów, dla których radca jest wykonywana. Zgodnie z art. 9 ustawy, radca prawny podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej – w tym przypadku będzie to Burmistrz. To on jako kierownik jednostki zleca radcy prawnemu określone zadania. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy radca prawny przy wykonywaniu czynności zawodowych korzysta z wolności słowa i jizma w granicach określonych przepisami prawa i rzeczową potrzebą. **Jeżeli treść jego umowy o pracę zawiera również udzielania pomocy prawnej radcie gminy, radnym i jednostkom pomocniczym, to ograniczanie go w tym zakresie przez Burmistrza można nazwać nadużyciem, ale nie złamaniem prawa.**

6. **Jakie konsekwencje ponosi burmistrz jeśli nie odpowiada na interpelacje radnych w terminie 14 dni zgodnie ze statutem gminy?**

W przypadku braku odpowiedzi, bądź odpowiedzi udzielonej po zakreślonym w statucie terminie nie istnieją mechaniizmy prawne pozwalające na wyciągnięcie jakichkolwiek konsekwencji. Instytucja interpelacji nie ma zwalnia opartia w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, a tym samym działanie burmistrza w tym obszarze nie podlega

www.sldgo.pl ul. Ciepłownicza 20/5
02-146 Warszawa
tel/fax: (22) 844 13 31
e-mail: biuro@sldgo.pl
NIP: 525-23-01-483
REGON: 015-349-630



STOWARZYSZENIE LEKTORÓW
SAMORZĄDÓW GRUPY OBYWATELSKICH

jakimkolwiek sankcjom lub poniesieniem odpowiedzialności. W związku z tym bardziej skutecznie wydaje się zadawanie pytań w formie wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W takim przypadku ustawodawca informacji powyżej 14 dni od dnia złożenia wniosku skutkować może skargą na bezczynność do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego lub odpowiedzialność na podstawie art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zwracam jednocześnie uwagę, że przedmiotem pytania dotyczącego informacji publicznej nie może być objęte wezwanie do podjęcia jakiś działań (np. zmiany opinii radcy), tylko dotyczyć może ona faktów (np. poznanie jest istniejącej opinii radcy prawnego).

Z poważaniem,
Krzysztof Izdebski
Ekspert prawny
Pomorskiego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej
Stowarzyszenie Lektorów Lokalnych Grup Obywatelskich

www.sldgo.pl ul. Ciepłownicza 20/5
02-146 Warszawa
tel/fax: (22) 844 13 31
e-mail: biuro@sldgo.pl
NIP: 525-23-01-483
REGON: 015-349-630