

Sygn. akt III SA/Kr 523/16



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Dorota Dąbek
Sędziowie WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)
WSA Maria Zawadzka

Protokolant sekretarz sądowy Renata Nowak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 października 2016 r.
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na czynność Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów
z dnia 2 października 2015 r.
w przedmiocie odmowy wstępu na posiedzenie Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów

- I. stwierdza bezskuteczność czynności Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów z dnia 2 października 2015 r. polegającej na odmowie wstępu D C na posiedzenie tej komisji w tym dniu,
- II. uznaje uprawnienie D C do wstępu na posiedzenie Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r.



Na oryginał włączyć podpisy
Za zgodność

Starszy Sekretarz Sądowy
Agneta Zareba Piotrowska

UZASADNIENIE

W dniu 2 października 2015 r. Komisja Rewizyjna Rady Gminy Tarnów odbywała posiedzenie. Zainteresowany jego przebiegiem D C wystawił się w miejscu obrad Komisji, jednak Przewodniczący Komisji Rewizyjnej powołując się na § 105 pkt 6 Statutu Gminy Tarnów stanowiącego załącznik do uchwały Nr X/51/03 Rady Gminy Tarnów z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Tarnów (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2012 r., poz. 7225) odmówił mu uczestnictwa w posiedzeniu.

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 30 marca 2016 r., działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.) dalej w skrócie jako „u.R.P.O.” oraz art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718), dalej w skrócie „P.p.s.a.”, w związku z art. 3 § 1 pkt 4 P.p.s.a. zaskarżył czynność Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów z dnia 2 października 2015 r., polegającą na odmowie wstępu D C na posiedzenie Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r. Zaskarżonej czynności zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 11b ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 15), dalej w skrócie jako „u.s.g.”, w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niezastosowanie i bezpodstawne uniemożliwienie wstępu na posiedzenie Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r. i wniósł o:

- 1) stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności na podstawie art. 146 § 1 P.p.s.a.;
- 2) uznanie uprawnienia D C do wstępu na posiedzenie Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r. na podstawie 146 § 2 P.p.s.a.

W uzasadnieniu skargi podano, że Przewodniczący Komisji Rewizyjnej, powołując się na § 105 pkt 6 Statutu Gminy Tarnów odmówił D C uczestnictwa w posiedzeniu Komisji w dniu 2 października 2015 r. Powołany przez organ przepis stanowił, że posiedzeniach Komisji udział biorą tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby. W skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich piśmie z dnia 15 grudnia 2015 r. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej wyjaśnił, że określony w

Statucie tryb pracy Komisji pozwala na sprawne przeprowadzenie posiedzeń, a także zapewnia ochronę danych osobowych, które zawarte są w analizowanej przez nią dokumentacji. W piśmie z dnia 3 lutego 2016 r. Przewodniczący wskazał jednak, że wyłączną podstawą uniemożliwienia D C wstępu na posiedzenie odbyte w dniu 2 października 2015 r. był obowiązujący wówczas zapis Statutu i nie powtórzył wyjaśnień wskazanych uprzednio dotyczących konieczności ochrony danych osobowych. Okoliczności uniemożliwienia D C wstępu na posiedzenie Komisji nie uwidoczniło w żaden sposób w protokole z tego posiedzenia. Powołany powyżej przepis Statutu Gminy Tarnów został na żądanie Rzecznika uchylony uchwałą Nr XI/137/2015 Rady Gminy Tarnów z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmiany w Statucie Gminy Tarnów (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2015 r. poz. 8199).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowisko organu, zgodnie z którym uniemożliwienie wstępu na posiedzenie Komisji Rewizyjnej w dniu 2 października 2015 r. było usprawiedliwione obowiązującym wówczas przepisem Statutu Gminy Tarnów jest błędne, zaś poprzez dokonanie zaskarżonej czynności zostały naruszone przepisy wskazane w zarzucie niniejszej skargi.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym stosownie do art. 61 ust. 4 ustawy zasadniczej, tryb udzielania informacji określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu - ich regulaminy. Jednocześnie ograniczenie tego prawa dopuszczalne jest tylko i wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

W odniesieniu do działalności organów gmin przepisy regulujące dostęp do informacji publicznej zawarte są w szczególności w ustawie o samorządzie gminnym, Ustanawia ona w art. 11b ust. 1 u.s.g. generalną zasadę jawności działania organów gminy, powtarzając jednocześnie za przytoczonym powyżej art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, że ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność, o której mowa, obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym

protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (art. 11b ust. 2 u.s.g.). Z przytoczonych przepisów wynika jednoznaczne prawo obywatela do biernego uczestniczenia w posiedzeniach komisji rady gminy, stanowiące element prawa dostępu informacji publicznej. Prawo to może doznawać ograniczeń, ale wyłącznie takich, które wynikają z ustaw.

W kontekście powyższego kluczowe dla oceny niniejszej sprawy jest, czy w trakcie posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r. doszło do ujawnienia jakichkolwiek informacji, które na podstawie szczególnych regulacji ustawowych pozwalałyby na wyłączenie jawności tego posiedzenia. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z sytuacją taką nie mamy do czynienia. Nie doszło do formalnego wyłączenia jawności posiedzenia (Przewodniczący Komisji nie podjął w tym przedmiocie rozstrzygnięcia). W udzielanych Rzecznikowi wyjaśnieniach Przewodniczący nie wskazał na wynikającą z prawa potrzebę wyłączenia jawności.

Dalej Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że katalog przyczyn mogących powodować powstanie wyłomu w ogólnej zasadzie jawności działania organów gminy, zawarty jest w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.), dalej w skrócie jako „u.d.i.p.”. Obejmuje on w szczególności: objęcie informacji specjalną ochroną jako informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawo chronionych; potrzebę ochrony prywatności osób fizycznych oraz potrzebę ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. W odniesieniu do dwóch ostatnich spośród wymienionych ograniczeń dostępu do informacji publicznej zaznaczyć należy, że nie dotyczą sytuacji, w której osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego prawa.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygające znaczenie dla stwierdzenia, czy zaistniały jakiegokolwiek okoliczności mogące mieć wpływ na ewentualne wyłączenie jawności posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnowie w dniu 2 października 2015 r. ma treść protokołu z tego posiedzenia, który dokumentuje, jakie informacje zostały w toku posiedzenia podane. Znajdują się w nim w szczególności informacje dotyczące okoliczności zawarcia przez Gminę Tarnów umowy dzierżawy gruntu, niektórych warunków tej umowy, a także przebiegu wykonania, w tym kontroli realizacji jej warunków. Ujawniono ponadto personalia osoby, która na podstawie ww. umowy dzierżawiła grunt stanowiący własność Gminy Tarnów. Charakter przedmiotu posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów

w dniu 2 października 2015 r. powoduje, że jako podstawy wyłączenia jawności posiedzenia, w grę mogły wchodzić jedynie dwie okoliczności. Pierwszą z nich ewentualna konieczność ochrony prywatności osoby, która z Gminą Tarnów za umowę dzierżawy. Drugą okolicznością mogłoby być zapobieżenie ujawnienia ewentualnej tajemnicy przedsiębiorstwa.

W odniesieniu do podania podczas posiedzenia Komisji Rewizyjnej personaliów dzierżawcy należy jednoznacznie stwierdzić, że nie może zostać to uznane za powód uzasadniający wyłączenie jawności posiedzenia. Osoby zawierające umowę cywilnoprawną z jednostką samorządu terytorialnego i w związku z nią osiągnięta majątku tej jednostki korzyść materialną muszą bowiem liczyć się z tym, że ich nazwisko nie pozostaną anonimowe. Tym samym ujawnienie imion i nazwisk zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 8 dnia listopada 2012 r. sygn. akt I CSK 190/12, opubl. OSNC 2013/5/67). Zasadne jest wręcz stwierdzenie, że poprzez zawarcie takiej umowy, rezygnują z przysługującego im prawa do prywatności (w zakresie informacji o zawarciu z jednostką samorządu terytorialnego umowy).

W niniejszej sprawie nie należy pomijać okoliczności, że osoba, której personalia ono podczas posiedzenia, prowadzi z wykorzystaniem mienia gminny zarejestrowaną działalność gospodarczą i te same dane dostępne są w publicznym rejestrze (Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, nie zaistniała także druga okoliczność wyłączenia jawności posiedzenia – czyli konieczność ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy zawarte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie jest ustawowo zdefiniowane, jednak przyjmuje się najczęściej, że termin jest tożsamy z pojęciem „tajemnicy przedsiębiorstwa”. Tajemnicą przedsiębiorstwa zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.), nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, informacje podane na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r. nie spełniają przynajmniej dwóch z tych kryteriów. W szczególności, żadna z podanych w trakcie

posiedzenia informacji nie ma wartości gospodarczej, chociażby z uwagi na charakter prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności (tor samochodowy), w której to dziedzinie konkurencja jest niezwykle ograniczona. Brak jest także jakichkolwiek informacji, aby przedsiębiorca zastrzegł (np. w umowie dzierżawy) zachowanie poufności którychkolwiek spośród podanych danych lub podjął inne kroki zmierzające do zachowania ich w tajemnicy.

W konsekwencji powyższego w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich należy przyjąć, że nie wystąpiły żadne przesłanki uzasadniające wyłączenie jawności posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r., a tym samym do uniemożliwienia wstępu na to posiedzenie Panu D C , w związku z czym doszło z naruszeniem art. 11 b ust. 2 u.s.g. w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich bez znaczenia dla oceny dokonanej Statutu Gminy Tarnów, zgodnie z którym w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej udział biorą tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby. Hierarchiczna budowa systemu powszechnie obowiązujących aktów prawnych wynikająca z Konstytucji RP nakazuje, aby w przypadku kolizji treści aktów niższego stopnia z aktami stojącymi w wyżej, stosować te ostatnie.

Przepisy u.d.i.p. zawierają otwarty katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 ust. 1 tej ustawy). Zasadnicze znaczenie dla określenia tego, czy dany podmiot można określić jako zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej ma to, czy jest on w posiadaniu takiej informacji (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.). Innymi słowy, podmiotem zobowiązanym udostępnienia informacji publicznej jest jej dysponent.

W niniejszej sprawie informacją publiczną podlegającą udostępnieniu był przebieg posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r. Prawo do tej informacji obejmuje wstęp na posiedzenie komisji rady. Podmiotem odpowiedzialnym za udostępnienie tak określonej informacji był podmiot, który zobowiązany był do zapewnienia zgodnego z przepisami przebiegu posiedzenia, czyli Przewodniczący Komisji Rewizyjnej. Powyższe wynika z regulacji Statutu Gminy Tarnów zgodnie z którymi Przewodniczącemu Komisji Rewizyjnej służą podczas obrad Komisji uprawnienia przewodniczącego obrad (ust. 3 zdanie 1 Statutu). Do uprawnień tych należy zaś podejmowanie działań na zapewnienia sprawnego przebiegu posiedzenia, w tym sprawowanie tzw. policji sesyjnej.

Podstawą objęcia kontrolą sądu administracyjnego czynności polegającej na odmowie wstępu na posiedzenie komisji rady gminy jest, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., albowiem czynność tę należy określić jako czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnienia wynikającego z przepisów prawa. Nie budzi bowiem wątpliwości, że sprawa udostępnienia informacji publicznej jest sprawą z zakresu administracji publicznej, zaś dokonana w niniejszej sprawie czynność Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej została skierowana względem zindywidualizowanego podmiotu, którego uprawnienie, wynikające wprost z art. 11b 2 u.s.g. zanegowano. Stanowisko takie potwierdzają tezy zawarte w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2517/14, w którym stwierdzono, że tożsama w treści z dokonaną w niniejszej sprawie czynnością odmowa dopuszczenia do udziału w sesji rady gminy jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnienia wynikającego z przepisów prawa i podlega kognicji sądów administracyjnych.

Poprzez dokonanie zaskarżonej czynności doszło do zanegowania konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, którego strażnikiem jest Rzecznik Praw Obywatelskich, stąd wniesienie niniejszej skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest w pełni uzasadnione. Z tego względu, mając na uwadze znaczenie rozstrzygnięcia, jakie zapadnie w niniejszej sprawie dla innych, podobnych przypadków naruszeń prawa do wstępu na posiedzenia komisji rad gmin, Rzecznik uznał za zasadne skorzystanie z przysługującego mu na mocy art. 14 pkt 6 u.R.P.O. oraz art. 50 § 1 P.p.s.a. uprawnienia.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów wniósł o odrzucenie skargi ewentualnie o jej oddalenie.

Organ w odniesieniu do zarzutów zawartych w skardze podniósł, że stan faktyczny w sprawie wynika z załączonych do skargi kopii dokumentów. W zakresie tym przyznał, że w dniu 2 października 2015 r., powołując się na brzmienie obowiązującego wówczas przepisu § 105 pkt 6 Statutu Gminy Tarnów, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej odmówił wstępu na posiedzenie tej Komisji. Odmowy tej nie należy utożsamiać z odmową udzielenia informacji publicznej. W zakresie tym podniesiono, że było to pierwsze posiedzenie Komisji Rewizyjnej po skierowaniu do niej przez Radę Gminy Tarnów skargi podpisanej między innymi przez D C . Tym bardziej, że w kolejnych posiedzeniach Komisji Rewizyjnej, które miały miejsce w dniach 19 października i 10 listopada 2015 r.

uczestniczył D C i inne osoby. Protokół z tego posiedzenia Komisji Rewizyjnej został udostępniony po jego sporządzeniu.

Podzielono stanowisko skarżącego co do charakteru przepisu § 105 pkt 6 Statutu Gminy Tarnów, który określał krąg osób, które mogą uczestniczyć w posiedzeniu Komisji Rewizyjnej, natomiast jego późniejsze uchylenie miało na celu wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości w tym zakresie.

W ocenie organu zaskarżonej czynności nie można określić jako czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu przepisu art. 3 § 2 P.p.s.a. Miała ona bowiem wyłącznie charakter porządkowy, odnoszący się do sytuacji w tym dniu. To może uzasadniać wniosek o odrzucenie skargi. Tym bardziej, że jej wniesienie nie poprzedzało wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, ani też inne działania określone przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058).

Gdyby natomiast uznać, że charakter taki miały wystąpienia z upoważnienia skarżącego kierowane w dniach 8 i 23 października 2015 r., to dalszy tok sprawy, tj. zapewniony udział w kolejnych posiedzeniach Komisji Rewizyjnej, udostępnianie jej dokumentów wskazują na zapewnienie dostępu D C do informacji publicznej. To z kolei uzasadnia wniosek o oddalenie skargi, bowiem zapewniono realizację uprawnień przysługujących D C.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej jedynie pod względem zgodności z prawem, stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w ramach kontroli działalności administracji publicznej, przewidzianej w art. 3 P.p.s.a. uprawniony jest do badania, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia obowiązujących przepisów, nie będąc przy tym związanym granicami skargi (art. 134 P.p.s.a.). Sąd administracyjny ocenia jedynie legalność działania administracji, co oznacza, że zobowiązany jest zbadać, czy w czasie podejmowania danego aktu, organ administracji nie naruszył prawo.

Nie każde naruszenie prawa uzasadnia wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonego aktu administracyjnego. Zgodnie z art. 146 § 1 P.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a P.p.s.a., uchyla ten akt, interpretację, opinię zabezpieczającą lub odmowę wydania opinii zabezpieczającej albo stwierdza bezskuteczność czynności. Przepis art. 145 § 1 pkt 1 P.p.s.a. stosuje się odpowiednio. Zgodnie zaś z art. 145 § 1 pkt 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt uchyla taki akt w przypadku, gdy stwierdzi: 1) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy; 2) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego; 3) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W pierwszej kolejności Sąd zbadał, czy skarga w tej sprawie jest dopuszczalna. Sąd w tym składzie w całości podziela stanowisko zajęte przez Naczelnego Sad Administracyjny w postanowieniu z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 2517/14. Czynność polegająca na odmowie przez przewodniczącego kolegiального organu wewnętrznego rady gminy, w którego skład wchodzi radni wybrani w wyborach powszechnych, jest objętą kognicją sądu administracyjnego. Odmawiając udziału obywatela w posiedzeniu tego kolegiального organu, uniemożliwiono obywatelowi realizację konstytucyjnego uprawnienia wprost wynikającego z art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Uprawnienie obywatela do udziału w posiedzeniu/sesji komisji wewnętrznej rady gminy stanowi wyraz konstytucyjnej zasady jawności działania organów publicznych wyrażonej w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo do uczestnictwa obywatela w posiedzeniach rad gmin jest jednym z ważniejszych elementów budowy demokracji lokalnej. Taka odmowa nie może być traktowana jako czynność porządkowa.

Komisja rewizyjna stanowi obligatoryjny organ wewnętrzny (pomocniczy) każdej rady gminy. W świetle przepisów o dostępie do informacji publicznej działalność komisji rewizyjnej (jak i każdej innej komisji pomocniczej rady gminy) winna być traktowana jako działalność samej rady gminy. Organ stanowiący gminy jest organem władzy publicznej i każda działalność jego organu pomocniczego nie może być traktowana w stosunkach zewnętrznych inaczej, jak tylko działalność samej rady gminy.

Realizacja uprawnienia obywatela do udziału w posiedzeniu komisji rady gminy następuje z mocy prawa na podstawie art. 18 ust. 2 ustawa z dnia 6 września

2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.) który stanowi, że posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych rady gminy są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. Przepisem prawa, który wprost rozciąga stosowanie zasady jawności posiedzeń organów pomocniczych rad gminy jest art. 11b ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do wstępu na posiedzenia komisji rady gminy. Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 9 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Łd 89/08.

Jawność posiedzeń komisji wewnętrznych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wynika również z treści art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. i w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.

Odmowa realizacji tego uprawnienia kreuje sprawę administracyjną, w ramach której organ pełniący czynności z zakresu administracji publicznej (dysponent władztwa publicznego) dokonuje czynności z zakresu administracji publicznej. Czynność odmowy dotyczy zindywidualizowanego podmiotu, któremu odmawia się realizacji jego uprawnienia. Odmowa udziału w posiedzeniu komisji rady gminy jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnienia wynikającego z przepisów prawa i podlega kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.).

Przechodząc do dalszej części rozważań należy wskazać, że posiedzeniom komisji rewizyjnej kieruje jej przewodniczący, który zgodnie z § 39 ust. 1 Statutu Gminy Tarnów (Dz. Urzęd. Woj. Małop. z 2012 r. poz. 7225 z późn. zm.). Przewodniczący ten w szczególności ustala terminy i porządek dzienny posiedzeń, wyznacza sprawozdawców do poszczególnych spraw na posiedzeniu komisji, zwołuje posiedzenia komisji i kieruje jej obradami. W zakresie realizacji ww. uprawnień przewodniczący komisji winien czuwać w szczególności nad kwestiami dotyczącymi zapewnienia jawności prac samej komisji.

Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdza, że nie budzi wątpliwości bezprawna odmowa wstępu D C na posiedzenie Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r. Odmowa dopuszczenia do obserwowania posiedzenia Komisji Rewizyjnej nie miała podstaw prawnych. Skoro przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o dostępie do informacji publicznej, a ponadto przepis samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje jawnością

także posiedzenia komisji rad gmin, to powoływanie się przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej na odmienną treść przepisu statutu tej Gminy nie mogło uzasadniać odmowę udostępnienia do przysłuchiwania się i przypatrywania się obradom radnych na posiedzeniu tej komisji.

Wbrew stanowisku strony przeciwnej takie zachowanie, polegające na odmowie dostępu na posiedzenie komisji, stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady jawności działalności organów władzy publicznej. Nie mają też znaczenia i te argumenty podnoszone w odpowiedzi na skargę, które wskazują na to, że było to pierwsze posiedzenie tej komisji po skierowaniu do zaopiniowania skargi wniesionej także przez D . C . Niezależnie od tego, czy jest to pierwsze czy kolejne posiedzenie i czy przedmiotem pracy radnych na tejże komisji miało być zaopiniowanie skargi wniesionej przez D , C - zasada jawności nie mogła zostać z tej przyczyny wyłączona. Każde ograniczenie w stosowaniu zasady jawności musi bezwzględnie wynikać z wyraźnego przepisu ustawy, a jeżeli takiego przepisu nie ma, to nie można domniemywać istnienia podstawy wyłączenia jawności prac na posiedzeniu komisji rady gminy.

Trafnie w tym zakresie argumentuje Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując, że w trakcie posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r. nie doszło do ujawnienia jakichkolwiek informacji, które na podstawie szczególnych regulacji ustawowych pozwalałyby na wyłączenie jawności tego posiedzenia i nie doszło także do formalnego wyłączenia jawności posiedzenia, ponieważ nie podjęto w tym zakresie żadnego rozstrzygnięcia.

Katalog przyczyn mogących powodować wyłom w ogólnej zasadzie jawności działania organów gminy, zawarty jest w art. 5 ust. 1 i 2 „u.d.i.p.”. Obejmuje on w szczególności: objęcie informacji specjalną ochroną jako informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawo chronionych; potrzebę ochrony prywatności osób fizycznych oraz potrzebę ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Żadna z takich okoliczności nie zaistniała w trakcie posiedzenia Komisji Rewizyjnej w dniu 2 października 2015 r. (co wprost wynika protokołu obrad komisji, *akta sądowe sprawy karty nr 11-23*), a nawet gdyby zaistniała, to mogłaby uzasadniać np. wyłączenia jawności tylko co do części posiedzenia tej komisji.

Należy wskazać i na to, że czym innym jest jawność i dostępność posiedzeń komisji rady gminy, a czym innym możliwość zapoznania się z protokołem obrad (posiedzenia) komisji. Są to dwa odmiennie zakresy stosowania zasady jawności i

skorzystanie z jednego z ani nich nie prowadzi do niemożliwości skorzystania z drugiego zakresu, ani też nie wyłącza możliwość skorzystania z drugiego zakresu.

Prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem życia publicznego i kontroli opinii publicznej nad działalnością organów i władz. Jest ono nierozdzielnie związane z zasadą jawności życia publicznego. Obywatele korzystający z przysługującego im prawa wyborczego mogą być niejednokrotnie zainteresowani działaniami podejmowanymi przez wybrane organy, ale także i uzyskiwanymi w tym zakresie rezultatami podejmowanych działań.

Mając powyższe należy stwierdzić, że skarga Rzecznika Praw Obywatelskich zasługuje w całości na uwzględnienie. Sąd przychylił się także do argumentacji zawartej w tej skardze, która w znacznej części znalazła swoje odzwierciedlenie także w uzasadnieniu tego wyroku.

W związku z powyższym, mając na uwadze naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 11b ust. 2 u.s.g. w związku z art. 18 ust. 2 u.d.i.p. oraz okoliczność, że to naruszenie miało wpływ na wynik tej sprawy, Sąd stosownie do art. 146 § 2 P.p.s.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a P.p.s.a. stwierdza bezskuteczność czynności Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów z dnia 2 października 2015 r. polegającej na odmowie wstępu skarżącemu D C na posiedzenie tej Komisji w tym dniu.

Zgodnie z art. 146 § 2 P.p.s.a. Sąd uznaje uprawnienie D C do wstępu na posiedzenie Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tarnów w dniu 2 października 2015 r.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji wyroku.



Na oryginał właściwe podpisy
za zgodność

Blaszy Sędziarz Sądowy
Agata Lech-Patrowska