

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(3)2020 • DOI: 10.17951/ppa.2020.3.201-219

WYŻSZA SZKOŁA HANDLOWA W RADOMIU

ANNA WĄSOWSKA

anna.wasowska@onet.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9638-3450>

## Czy faktycznie mamy do czynienia z nowymi uprawnieniami kontrolnymi radnych samorządowych?

*Are We Really Dealing with New Control  
Powers of Local Councilors?*

1.

Ostatnie wybory samorządowe odbyły się jesienią 2018 r. Z ich przeprowadzeniem wiążą się istotne i ważne zmiany dotyczące funkcjonowania władz samorządowych na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego. Zmiany te dotyczą nie tylko wydłużenia kadencji działania organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) z dotychczasowej 4-letniej do obecnie 5-letniej (2018–2023), lecz także związane są z wprowadzeniem rozwiązań prawnych, które w założeniu ustawodawcy mają na celu zapewnienie większego udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, a więc również organów JST. Wprowadzone rozwiązania są efektem uchwalenia w dniu 11 stycznia 2018 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia

udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>1</sup>. Niektóre z tych rozwiązań bezpośrednio dotyczą uprawnień radnych samorządowych, zwiększając ich uprawnienia kontrolne. Czy jednak faktycznie są to „nowe” uprawnienia kontrolne czy też mamy do czynienia z powieleniem rozwiązań prawnych już obowiązujących?

## 2.

Jak wspomniano wyżej, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji uchwalił w dniu 11 stycznia 2018 r. ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Decydując się na taki krok, ustawodawca postawił sobie kilka celów. Po pierwsze, doprowadzenie do zwiększenia udziału obywateli w procesie kontrolowania i funkcjonowania organów władzy publicznej, a więc także organów władzy samorządowej. Po drugie, zwiększenie roli społeczności lokalnych w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych oraz w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Do realizacji tego drugiego celu mają służyć rozwiązania dające radnym samorządowym poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego „nowe narzędzia” do zwiększenia ich uprawnień kontrolnych. Przedmiotowych zmian dokonano kompleksowo we wszystkich trzech ustrojowych ustawach samorządowych, czyli w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>3</sup> i ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>4</sup>.

Wprowadzone rozwiązania sprowadzają się do następujących kwestii: 1) prawa radnych samorządowych, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz do wglądu w działalność urzędu JST, a także spółek z udziałem JST, spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych, samorządowych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej; 2) prawa radnych samorządowych w sprawach dotyczących kierowania interpelacji i zapytań do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty bądź marszałka województwa; 3) powołania komisji skarg,

<sup>1</sup> Dz.U. 2018, poz. 130.

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 713, dalej: u.s.g.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 920, dalej: u.s.p.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1668, dalej: u.s.w.

wniosków i petycji celem rozpatrywania skarg na działania organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wniosków i petycji składanych przez obywateli.

Można odnieść wrażenie, że wzmacniając prawa radnego do informacji, ustawodawca chciał pośrednio wzmocnić również pozycję organu stanowiącego i kontrolnego względem organu wykonawczego, szczególnie w przypadku rady gminy, której pozycja w związku z bezpośrednimi wyborami organu wykonawczego gminy jest znacznie słabsza w porównaniu do stanu prawnego sprzed 2002 r., stąd wprowadzone zmiany zdają się tę równowagę przywracać<sup>5</sup>. Jak zauważyła B. Jaworska-Dębska, w żadnej z ustrojowych ustaw samorządowych nie określono jednak celu i zakresu nowych uprawnień radnego<sup>6</sup>.

### 3.

Radnym zostały przyznane uprawnienia kontrolne w podmiotach właściwych odpowiednio do zakresu przedmiotowej ustawy, tj. z zakresu województwa, powiatu lub gminy. Radni mogą dokonać kontroli urzędu, samorządowych jednostek organizacyjnych, zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, spółek gminnych, powiatowych lub wojewódzkich oraz tych z udziałem osób prawnych wskazanych JST. W każdej z wymienionych ustaw wprowadzono przepis, który stanowi podstawę do uzyskania przez radnych informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń oraz wglądu w działalność wymienionych podmiotów.

Jak zauważył M. Kiełbus, „zgodnie z nowo dodanym art. 24 ust. 2 u.s.g. (odpowiednio art. 21 ust. 2a u.s.p., art. 23 ust. 3b u.s.w.) w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu JST, a także spółek z udziałem JST, spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych, samorządowych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. W uzasadnieniu projektu ustawy wprost podniesiono, że celem tej regulacji jest nadanie radnym uprawnienia kontrolnego w zakresie przedmiotowym podobnym posłom oraz senatorom, jednak ograniczone kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, do której radny

<sup>5</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 24 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 385.

<sup>6</sup> B. Jaworska-Dębska, *Uprawnienia kontrolne w samorządzie terytorialnym w świetle nowelizacji z 2018 roku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr 1, s. 61–62.

został wybrany”<sup>7</sup>. Ustawodawca zdecydował zatem, aby w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych pojawiły się rozwiązania prawne obowiązujące już od dłuższego czasu w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>8</sup>. Jak wynika z art. 19 ust. 1 tej ustawy, wykonując swój mandat, poseł lub senator ma prawo, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Oznacza to, jak słusznie zauważył A. Szmyt, że każdy poseł bez postępowania sprawdzającego oraz poświadczenia bezpieczeństwa, niejako „z urzędu”, od momentu uzyskania mandatu poselskiego ma prawnie zagwarantowany dostęp do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „poufne” (nie dotyczy to dostępu do informacji niejawnych opatrzonych klauzulami wyższej rangi: „tajne” i „ściśle tajne”)<sup>9</sup>.

Wątpliwości te mogą dotyczyć w szczególności zakresu, rodzaju, terminu i trybu udostępniania żądanych informacji oraz wskazania związku tego żądania z zakresem zadań i kompetencji organu stanowiącego JST (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa). Nie może natomiast budzić wątpliwości teza, że każdy radny, aby mógł skutecznie wykonywać swój mandat, musi mieć dostęp do informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem JST. Prawo dostępu do informacji przez radnego wynika więc z istoty wykonywania jego mandatu. Można powiedzieć, że bez dostępu do określonych informacji radny nie mógłby rzetelnie wykonywać swoich obowiązków<sup>10</sup>.

Radny może korzystać z przysługujących mu uprawnień kontrolnych tylko i wyłącznie w zakresie mieszczącym się w obszarze zadań i kompetencji organu stanowiącego JST. Z prawa tego nie może korzystać dla zaspokojenia własnej ciekawości, chyba że żądane przez niego informacje mają charakter informacji publicznej, do której dostęp ma nie tylko radny, lecz także każdy obywatel, i to bez konieczności wskazywania w tym zakresie swego interesu prawnego lub faktycznego<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> M. Kielbus, „Nowe” uprawnienia kontrolne radnych, 2.11.2019, <https://wspolnota.org.pl/news/nowe-uprawnienia-kontrolne-radnych> [dostęp: 19.09.2020].

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1799.

<sup>9</sup> A. Szmyt, *Z parlamentarnej problematyki dostępu do informacji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 985.

<sup>10</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 24 u.s.g.*, s. 385.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 386; idem, *Komentarz do art. 21 ust. 2a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 358.

Definicję informacji publicznej ustawodawca zawarł w art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>12</sup>. Przepis ten zawiera dwa określenia, których ani sama ustawa o dostępie do informacji publicznej, ani inne akty prawne nie definiują, mianowicie „sprawy publiczne” i „informacja publiczna” – jedno wynika z drugiego. Trudno jest w związku z tym wyznaczyć granice zbioru sformułowania „informacja publiczna”, dlatego rozwiązania w tym zakresie należy upatrywać w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż dla potrzeb określenia zakresu przedmiotowego ustawodawca wprowadził w jego treści przykładowy katalog pojęć stanowiących przedmiot informacji publicznej. Przepis art. 6 stanowi zatem dookreślenie pojęcia „informacja publiczna”<sup>13</sup>.

Zastosowanie prezentowanego rozwiązania dotyczącego dostępu do informacji publicznej w znowelizowanych ustrojowych ustawach samorządowych skutkuje powstaniem dwóch różnych trybów dostępu do informacji. Pierwszy z nich jest oparty o regulacje prawne zawarte w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, gdyż – jak wynika z art. 2 ust. 1 tej ustawy – każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Ograniczenia w tym zakresie ustawodawca zawarł w art. 5 przedmiotowej ustawy. Tryb ten należy określić mianem ogólnego z uwagi na sformułowanie ustawowe odnoszące się do „każdego” jako mającego zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP<sup>14</sup> prawo dostępu do informacji publicznej. Należy dodać, że to prawo podlega ograniczeniom jedynie w ustawach ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Drugi tryb dostępu do informacji określają znowelizowane przepisy ustrojowych ustaw samorządowych – art. 24 ust. 2 u.s.g., art. 21 ust. 2a u.s.p. oraz art. 23 ust. 3b u.s.w.

Równoległe obowiązywanie obu tych trybów prowadzi do wniosku, że wybór jednego z nich należy faktycznie do radnego samorządowego – może on swobodnie zdecydować o takim wyborze. Natomiast obowiązkiem podmiotu, do którego zostało skierowane pytanie o udzielenie informacji, jest w pierwszej kolejności ustalenie, w jakim trybie ma nastąpić odpowiedź w zakresie udzielenia informacji. W sytuacji pojawienia się jakichkolwiek wątpliwości z tym związanych po stronie podmiotu udzielającego informacji jest on zobowiązany wystąpić do wnioskodawcy – w tym przypadku do radnego samorządowego – i wezwać go do jednoznacznego sprecyzowania trybu jego działania, gdyż takich wątpliwości nie może samodzielnie rozstrzygać podmiot zobowiązany, a ich jednoznacz-

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 1429.

<sup>13</sup> K. Kędzińska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Ustrój i organizacja*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2019, s. 37.

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

ne rozstrzygnięcie jest istotne z punktu widzenia trybu i przepisów, w oparciu o które zostanie udzielona informacja publiczna. Ponadto należy zauważyć, że dokonując nowelizacji ustrojowych ustaw samorządowych, ustawodawca nie przewidział żadnych możliwości obciążenia radnego jakimikolwiek kosztami związanymi z przygotowaniem żądania informacji, nawet gdy wiązałyby się to z dodatkowymi kosztami po stronie podmiotu zobowiązanego<sup>15</sup>.

Radny samorządowy, chcąc pozyskać określone informacje, powinien moim zdaniem rozważyć wybrać tryb swojego działania. W zależności bowiem od zaistniałej sytuacji może się okazać, że lepszym i bardziej skutecznym rozwiązaniem będzie skorzystanie z trybu ogólnego. W tym zakresie całą procedurę postępowania regulują przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, które przewidują określone terminy na udostępnienie informacji, sposób odmowy udostępnienia, środki ochrony prawnej, w tym kontrolę sądownoadministracyjną, a nawet w określonych sytuacjach odpowiedzialność karną. Przedmiotowych elementów nie ma w procedurze regulowanej przepisami ustrojowych ustaw samorządowych. Należy jednak zaznaczyć, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej radny samorządowy będzie musiał zmierzyć się z problematyką informacji przetworzonej czy też uiścić opłatę za udostępnienie informacji, odmiennie niż w przypadku ustrojowych ustaw samorządowych. Trzeba także zauważyć, że z regulacji ustrojowych ustaw samorządowych wynika, iż umożliwia się radnemu wstęp do określonych pomieszczeń oraz wgląd w działalność określonych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na poziomie danej JST, co nie wynika – z niewielkimi wyjątkami – z ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>16</sup>.

Radnym jest osoba wybrana w wyborach samorządowych. O uzyskaniu statusu radnego przesądza akt wyboru, ale aż do chwili złożenia ślubowania radny nie może przystąpić do wykonywania mandatu<sup>17</sup>. Uprawnienia te mają charakter indywidualny. Ponadto korzystanie przez radnego ze swojego uprawnienia nie zostało przez ustawodawcę w żaden sposób ograniczone, nie jest więc zależne od decyzji jakiegokolwiek organu danej JST, nie jest również wymagane żadne działanie organu JST, a tym bardziej uchwała organu stanowiącego danej JST. Realizacja tego indywidualnego uprawnienia radnego samorządowego musi być każdorazowo związana z wykonywaniem jego mandatu. Oznacza to, że wystąpienie z zapytaniem musi dotyczyć działalności danej JST, w której radny sprawuje swój mandat, oraz jej szeroko rozumianych jednostek organizacyjnych<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> M. Kielbus, *op. cit.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> B. Jaworska-Dębska, *Radny*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, Warszawa 2010, s. 188.

<sup>18</sup> M. Kielbus, *op. cit.*

Niedopuszczalne jest zatem wystąpienie z takim pytaniem do innych JST na tym samym poziomie organizacyjnym lub jednostek wyższego bądź niższego poziomu oraz ich jednostek organizacyjnych, w tym spółek komunalnych. Dotyczy to także sytuacji, w których spółka z udziałem innej JST realizuje zadania na terenie JST, w której radny sprawuje swój mandat. Radny samorządowy gminy „X” może więc swoje uprawnienie realizować jedynie w odniesieniu do swojej gminy „X”, w której realizuje mandat radnego.

Uprawnienie przysługuje radnemu samorządowemu danej JST, pozostaje zatem kwestia wykazania przez konkretną osobę, że jest ona radnym danej JST, a co za tym idzie posiada uprawnienie do pozyskania określonych informacji i do wstępu do określonych pomieszczeń. Ustawodawca w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych nie zawarł możliwości wydawania radnym legitymacji lub innego dokumentu potwierdzającego pełnienie przez nich mandatu radnego. Niewystarczającym dokumentem w tym zakresie może okazać się także zaświadczenie odpowiedniej komisji wyborczej o wyborze na radnego, ponieważ osoba wybrana może nie złożyć ślubowania, a tym samym nie objąć mandatu albo utracić go później z innej przyczyny<sup>19</sup>. Oczywiście w każdej JST znajduje się wykaz radnych samorządowych, mimo to wymagana jest w tym zakresie czujność pracowników organów, instytucji i jednostek, do których radny zwraca się z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej.

W świetle przepisu art. 24 ust. 2 u.s.g. podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji są: urząd gminy, spółki z udziałem gminy, spółki z udziałem gminnych osób prawnych, zakłady, przedsiębiorstwa i inne gminne jednostki organizacyjne. Na poziomie powiatu – jak wynika z art. 21 ust. 3 u.s.p. – takimi podmiotami są: starostwo powiatowe, spółki z udziałem powiatu, spółki handlowe z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowe osoby prawne, powiatowe jednostki organizacyjne oraz zakłady i przedsiębiorstwa samorządowe. Na poziomie województwa samorządowego – zgodnie z art. 23 ust. 3b u.s.w. – takimi podmiotami są: urząd marszałkowski, spółki z udziałem samorządu województwa, spółki handlowe z udziałem wojewódzkich osób prawnych, wojewódzkie osoby prawne, wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz zakłady i przedsiębiorstwa samorządowe.

W przedmiotowym wykazie powstaje pewna wątpliwość dotycząca spółek z udziałem gminy i innych gminnych osób prawnych, a także odpowiednio spółek z udziałem powiatu i powiatowych osób prawnych oraz spółek z udziałem samorządu województwa i wojewódzkich osób prawnych. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca nie określił, o jaką wielkość udziałów chodzi. Oczywiście nie będzie wątpliwości w przypadku, gdy mamy do czynienia ze spółkami, w których

<sup>19</sup> *Ibidem*.

100% udziałów należy do danej JST. Co jednak zrobić w sytuacji, gdy będziemy mieć do czynienia ze spółkami z mniejszościowym udziałem podmiotów samorządowych, gdy to podmiot prywatny jest dominującym udziałowcem? Czy w takiej sytuacji również uprawnienie dostępu do informacji będzie przysługiwać radnemu danej JST?<sup>20</sup>

Należy zauważyć, że podmiotami zobowiązanymi są podmioty funkcjonujące w gminach, powiatach lub województwie samorządowym. Z tego kręgu wyłączone są związki międzygminne, międzypowiatowe i powiatowo-gminne.

Jednym z uprawnień radnego jest możliwość wglądu w działalność danego podmiotu. „Radny może np. obserwować pracę komisji konkursowych (np. konkursów na stanowiska, postępowań związanych z rozstrzygnięciem zamówień publicznych oraz innych form realizacji zadań m.in. urzędu czy spółki). Jednym z uprawnień kontrolnych będzie również możliwość uczestnictwa w posiedzeniach wewnętrznych organów danego podmiotu oraz prowadzenie rozmów z jego pracownikami. W tym miejscu rodzi się pytanie, czy zawsze należy akceptować tego typu wnioski? Odpowiedź na to pytanie wydaje się następująca, uprawnienia radnych są ograniczone i nie należy za każdym razem bezwzględnie stosować się do ich żądań. Wniosek o udostępnienie informacji bądź dokumentów danego podmiotu może być jedynie zainicjowany wówczas, gdy radny pozyskuje określone dane w ramach usprawnienia funkcjonowania i realizacji celów kontrolowanego podmiotu. Radny samorządowy, realizując opisywane uprawnienia, nie ma np. prawa do zabierania głosu lub udzielania porad. Spółka, urząd lub inny podmiot, wydając zgodę na wstęp do własnej siedziby bądź wgląd w jej działalność, powinna pamiętać, że radny może otrzymać tylko takie informacje, o jakich udostępnienie wnosił. Podobnie należy postąpić, gdy radny ma wgląd w działalność np. spółki komunalnej lub urzędu bądź możliwość udziału w jej pracach. Powinien on wówczas zapoznać się jedynie z informacjami, które były przedmiotem jego wniosku oraz na których udostępnienie dany podmiot wyraził zgodę”<sup>21</sup>.

„Ustawodawca w ustrojowych ustawach samorządowych, odmiennie aniżeli ma to miejsce w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie przewidział żadnych przepisów proceduralnych związanych z udostępnianiem informacji radnym”<sup>22</sup>. Radny, wnioskując o dostęp do określonych informacji, może to uczynić poprzez złożenie ustnego bądź pisemnego wniosku. Ponadto

<sup>20</sup> P. Liberski, *Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot?*, 17.04.2019, <https://biuletyn.piszcz.pl/jakie-sa-uprawnienia-radnych-w-ramach-kontroli-struktur-samorzadowych-oraz-co-powinien-zrobic-kontrolowany-podmiot> [dostęp: 19.09.2020].

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> M. Kielbus, *op. cit.*



należy przyjąć, że powinna mieć zastosowanie ogólna reguła, wynikająca z art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>23</sup>, nakazująca rozstrzygnięcie sprawy bez zbędnej zwłoki, „tak szybko, jak jest to możliwe, biorąc pod uwagę normalne funkcjonowanie danej jednostki organizacyjnej, jej możliwości oraz zakres wniosku radnego”<sup>24</sup>. Za datę wszczęcia postępowania należy uznać datę doręczenia żądania organowi, który jest właściwy do prowadzenia i załatwienia sprawy. Ten sam moment należy traktować jako początek biegu terminu do załatwienia sprawy przez organ, co odpowiada regule określonej w art. 35 § 3 k.p.a.<sup>25</sup>, „[n]ie sposób bowiem przyjąć, iż realizacja wniosków radnych mogłaby znacząco negatywnie wpłynąć na realizację innych zadań przez poszczególne jednostki organizacyjne”<sup>26</sup>.

Należy uznać za niedopuszczalne wprowadzenie jakichkolwiek terminów w drodze aktów o charakterze wewnętrznym, w tym zarządzeń wójta, starosty lub marszałka województwa. Ustawodawca nie przewidział bowiem w tym zakresie kompetencji do określania tego typu terminów. Brak jest także przepisów odnoszących się do formy wniosku radnego o udostępnienie informacji. Należy przyjąć, że rozwiązania w tym zakresie nie mogą być bardziej sformalizowane niż w trybie ogólnym, a więc na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej wniosek może być złożony mailowo, pisemnie lub ustnie – tak wynika z art. 10 ustawy; analogiczne formy należy dopuścić na gruncie ustrojowych ustaw samorządowych. „Wybór formy udostępnienia żądanych informacji zależy od wnioskodawcy, czyli radnego samorządowego. Jednakże, gdyby okazało się jednak, że żądana forma jest niemożliwa do realizacji, podmiot zobowiązany winien wskazać inną formę, w której dane informacje mogą zostać udostępnione. Należy zauważyć, że ustawodawca w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych nie przewidział jakichkolwiek możliwości obciążenia radnego jakimikolwiek kosztami związanymi z przygotowaniem żądanych informacji, nawet wówczas, gdy wiązałyby się to z dodatkowymi kosztami po stronie podmiotu zobowiązanego”<sup>27</sup>.

Wymienione podmioty nie mają bezwzględnego obowiązku udostępniania informacji, ponieważ we wskazanych regulacjach występują również ograniczenia dostępu do określonych danych, które chce uzyskać radny. Uprawnienia radnego samorządowego dostępu do informacji w trybie przepisów ustawowych ustaw samorządowych podlegają ograniczeniom. Podobnie jak w ustawie o dostępie do

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 256, dalej: k.p.a.

<sup>24</sup> M. Kielbus, *op. cit.*

<sup>25</sup> Z.R. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie*, „Ius Novum” 2008, nr 1, s. 118.

<sup>26</sup> M. Kielbus, *op. cit.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

informacji publicznej ustawodawca przewidział wyraźne ograniczenie – prawo radnego do uzyskania informacji nie może naruszać dóbr osobistych innych osób.

Dobra osobiste ustrojodawca unormował w Konstytucji RP. W jej art. 5 wymienione zostały wolności i prawa człowieka i obywatela, a art. 30 wskazuje na fundamentalne znaczenie przyrodzonej, niezbywalnej i nienaruszalnej godności człowieka, która stanowi źródło tych wolności i praw człowieka i obywatela. Kolejne normy w tym zakresie odnajdujemy w: art. 38, zgodnie z którym każdy człowiek ma zapewnioną ochronę życia; w art. 41 i 47–54, w których ustrojodawca wskazał kolejne dobra osobiste, tj. nietykalność osobistą i wolność osobistą (art. 41), ochronę życia prywatnego, życia rodzinnego, czci, dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47), wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się (art. 49), nienaruszalność mieszkania (pomieszczenia lub pojazdu) (art. 50), wolność poruszania się (art. 52), wolność sumienia i religii (art. 53), wolność myśli (art. 54), która polega na wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>29</sup> dobra osobiste człowieka, w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach.

Ponadto uprawnienie radnego nie może naruszać przepisów dotyczących tajemnic prawnie chronionych. „Radni samorządowi nie uzyskali w tym zakresie uprzywilejowanego dostępu do tego typu informacji. W konsekwencji przykładowo ochrona danych osobowych, tajemnica skarbową czy inne tajemnice prawnie chronione będą uzasadniały odmowę udostępnienia radnym wnioskowanych informacji”<sup>30</sup>.

Celem potwierdzenia uprawnień radnego do złożenia wniosku powinno być odebranie od niego pisemnego oświadczenia, które dotyczy związku udostępnianych informacji z pełnionym przez radnego mandatem. W sytuacji udostępnienia informacji wrażliwych bądź szczególnie istotnych dla danego podmiotu w celu ich ochrony należy odebrać od radnego oświadczenie o tym, że przyjmuje odpowiedzialność prawną za powierzone mu informacje i nie będzie ich rozpowszechniał. Uzasadnieniem dla podejmowania takich środków bezpieczeństwa jest to, że przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie dają radnym prawa

<sup>28</sup> T. Sokołowski, *Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. A. Kidyba, t. 1, LEX/el. 2012.

<sup>29</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1740.

<sup>30</sup> M. Kielbus, *op. cit.*

do rozpowszechniania pozyskanych informacji i materiałów. W związku z tym zasadne jest odpowiednie zabezpieczenie powierzanych informacji<sup>31</sup>.

Ustawodawca nie przewidział w ustrojowych ustawach samorządowych trybu odwoławczego na wypadek, gdyby wniosek radnego samorządowego o udzielenie informacji spotkał się z odmową podmiotu zobowiązanego. Oczywiście pojawia się w takiej sytuacji możliwość skorzystania z postępowania skargowego regulowanego przepisami działu VIII k.p.a.<sup>32</sup> Pojawia się przy tym pytanie dotyczące prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ponieważ odmowa udzielenia informacji raczej nie przyjmie formy decyzji lub postanowienia, gdyż nie ma do tego podstaw prawnych, a to otwierałoby możliwość zaskarżenia owej decyzji lub postanowienia. Jednakże brak decyzji lub postanowienia nie stoi na przeszkodzie do złożenia skargi, należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>33</sup> sądy administracyjne są właściwe także w sprawach skarg na inne niż decyzje lub postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem: aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego; postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej; postępowań, o których mowa w dziale V rozdziale 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej; postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Moim zdaniem należy do tego typu czynności z zakresu administracji publicznej zaliczyć także odmowy udostępnienia radnym informacji w trybie przepisów ustrojowych ustaw samorządowych. Możemy mieć do czynienia również z przewlekłością postępowania lub nawet z brakiem reakcji po stronie podmiotu zobowiązanego, co otwiera drogę radnemu samorządowemu do złożenia skargi w trybie art. 3 § 9 p.p.s.a.

#### 4.

Kolejnym „nowym” uprawnieniem radnego samorządowego jest możliwość kierowania w sprawach dotyczących danej JST (czyli gminy, powiatu lub województwa) interpelacji i zapytań do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przypadku gminy, starosty w odniesieniu do powiatu, a marszałka województwa, gdy chodzi o województwo samorządowe. Tryb wnoszenia tych interpelacji i zapytań

<sup>31</sup> P. Liberski, *op. cit.*

<sup>32</sup> M. Kielbus, *op. cit.*

<sup>33</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325, dalej: p.p.s.a.

ustawodawca uregulował odpowiednio w art. 24 ust. 3 u.s.g., art. 21 ust. 9 u.s.p. oraz art. 23 ust. 5 u.s.w. Jak wynika z przywołanych przepisów, ustawodawca przewidział dwie formy „nowej aktywności” radnego samorządowego: interpelację oraz zapytanie. Interpelacja ma dotyczyć spraw o istotnym znaczeniu dla danej JST, powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Natomiast zapytanie składane jest w sprawach aktualnych problemów gminy, powiatu lub województwa oraz w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Ustawodawca także w tym przypadku posłużył się znanym rozwiązaniem prawnym wynikającym z art. 115 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 14 pkt 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, doprecyzowanym przepisami regulaminu Sejmu (art. 191–196), mianowicie poseł w wykonywaniu obowiązków poselskich w szczególności ma prawo do wnoszenia interpelacji i zapytań poselskich. W przypadku ustrojowych ustaw samorządowych ustawodawca zdecydował, że interpelacje i zapytania składane są na piśmie do przewodniczącego organu stanowiącego danej JST, a więc do przewodniczącego rady gminy lub rady powiatu, ewentualnie do przewodniczącego sejmiku województwa, który następnie niezwłocznie przekazuje ich treść odpowiednio wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście lub marszałkowi województwa. Każdy z nich lub upoważniona do tego osoba następnie zobowiązany jest udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Zarówno interpelacje, jak i zapytania powinny zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego, który jest ich przedmiotem, oraz wynikające z niego pytania. Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi obowiązkowo ma zostać podana do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej danej JST oraz w inny sposób, zwyczajowo przyjęty na danym terenie.

Z przedstawionych regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca nie dokonał zróżnicowania w trybie udzielania odpowiedzi na interpelację lub zapytanie. Powstaje zatem wątpliwość dotycząca sensu wprowadzenia dwóch różnych form aktywności radnych samorządowych, które różnią się w tak niewielkim stopniu<sup>34</sup>. Tłumaczenie, że interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla danej JST, podczas gdy zapytanie składa się w sprawach aktualnych problemów danej JST oraz w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym, jest nie do końca przekonujące, aktualne problemy JST mogą przecież być także problemami tej jednostki o istotnym dla niej znaczeniu.

Należy nadmienić, że możliwość wnoszenia interpelacji lub zapytań była dopuszczalna również wcześniej, zanim pojawiła się przedmiotowa nowelizacja

<sup>34</sup> M. Kielbus, *op. cit.*

ustrojowych ustaw samorządowych. Przedmiotowe regulacje znajdowały się bowiem w statutach JST, a więc obecną regulację ustawową instytucji interpelacji i zapytania należy uznać za przejaw nadregulacji w sferze funkcjonowania samorządu terytorialnego<sup>35</sup>.

Za „nowość” należy uznać to, że w analizowanej nowelizacji wprowadzono obligatoryjny tryb pisemny przy składaniu interpelacji i zapytania, co automatycznie wyklucza możliwość korzystania jedynie z formy ustnej. W konsekwencji uregulowania takiego trybu przez ustawodawcę nie można wprowadzić innej regulacji w statucie danej JST. Zgłoszenie ustnej interpelacji lub zapytania na sesji nie obliuguje organu wykonawczego do udzielenia odpowiedzi, tak samo jak ustna odpowiedź na sesji nie zwalnia z obowiązku udzielenia odpowiedzi pisemnej<sup>36</sup>.

Należy pamiętać o konieczności opublikowania treści interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi równoległe do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej danej JST oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Niewystarczające jest więc udostępnienie tych materiałów jedynie w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie internetowej. W kontekście innego sposobu zwyczajowo przyjętego należy pamiętać także o osobach, które nie posiadając dostępu do komputera lub Internetu, mogłyby w ten sposób zostać cyfrowo wykluczone z informacji przekazywanych tą drogą.

## 5.

Ostatnia ze zmian wprowadzonych znowelizowanymi ustrojowymi ustawami samorządowymi dotyczy powołania nowej stałej komisji funkcjonującej w ramach organu stanowiącego danej JST, czyli komisji skarg, wniosków i petycji.

Jak wynika z art. 18b u.s.g., art. 16a u.s.p. oraz art. 30a u.s.w., organ stanowiący danej JST (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) jest zobowiązany powołać komisję skarg, wniosków i petycji celem rozpatrywania skarg na działania organu wykonawczego danej JST oraz jednostek organizacyjnych w niej działających. Co istotne, członkami tej nowej komisji mogą być wyłącznie radni samorządowi, w tym przedstawiciele wszystkich klubów radnych, zyskując zatem w ten sposób jeszcze jedną możliwość realizacji działań o charakterze kontrolnym.

Szczególny charakter komisji uwidacznia się w trzech kwestiach: obligatoryjności jej utworzenia, ustawowo określonego składu oraz ustawowo określonego

---

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> *Ibidem.*

zakresu działania. Komisja skarg, wniosków i petycji jest zatem komisją, która musi być obowiązkowo powołana, jej brak zaś stanowi naruszenie przepisów prawa i podstawę podjęcia działań nadzorczych, podobnie jak w przypadku komisji rewizyjnej<sup>37</sup>. Dotychczas realizacji funkcji kontrolnej przez organ stanowiący danej JST służyła obligatoryjnie powoływana komisja rewizyjna. Jednakże ustawodawca zdecydował, że konieczne jest powołanie odrębnej komisji rozpatrującej skargi na działania organu wykonawczego i działających jednostek organizacyjnych w danej JST. Skargi, wnioski i petycje składane są przez mieszkańców przy pomocy tej nowej komisji. Istotny jest jej skład, gdyż tworzą ją wyłącznie radni, przedstawiciele wszystkich klubów z wyjątkiem radnych pełniących funkcję przewodniczącego organu stanowiącego i funkcję wiceprzewodniczących, natomiast zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut danej JST. Ustawodawca przepis zobowiązujący do utworzenia komisji skarg, wniosków i petycji umiejscowił bezpośrednio po przepisie dotyczącym komisji rewizyjnej. W ten sposób jednoznacznie podkreślone zostało rozszerzenie uprawnień kontrolnych po stronie organu stanowiącego JST, a więc radnych tworzących skład osobowy tego organu. Od kadencji 2018–2023 obligatoryjne jest powoływanie dwóch komisji, czyli komisji rewizyjnej (jak to miało miejsce dotychczas) oraz komisji skarg, wniosków i petycji, natomiast powoływanie innych komisji w ramach organu stanowiącego pozostaje nadal fakultatywne.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że pojawienie się komisji skarg, wniosków i petycji nie skutkuje powstaniem „nowego organu” w danej JST. Nadal pozostajemy w układzie organizacyjnym dwóch organów: organu stanowiąco-kontrolnego oraz organu wykonawczego. Komisja skarg, wniosków i petycji jest zatem, tak jak każda inna komisja, jedynie podmiotem wewnętrznym, działającym w ramach rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa i bezpośrednio jej podległym oraz nie jest wyposażona w jakiegokolwiek samodzielne uprawnienia o charakterze władczym. Ustawodawca pozostawił uprawnienia kontrolne w zakresie rozpatrywania owych skarg, wniosków i petycji nadal organowi stanowiącemu JST, a zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi przybiera formę uchwały<sup>38</sup>. Komisja pełni więc funkcję podmiotu pomocniczego przy udziale i pomocy, którego organ stanowiący wykonuje swoje uprawnienia kontrolne. Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa nie może przekazać swojej kompetencji do załatwiania skarg, wniosków i petycji owej komisji, a jej działania nie mogą charakteryzować się w żadnym razie samodzielnością w przedmiocie udzielania

<sup>37</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 104; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2011 r., SA/Ol 296/11, LEX nr 1086423.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Go 321/19, LEX nr 2697391.

odpowiedzi na skargi, wnioski lub petycje spływające do rady gminy. Jej działania mają charakteryzować się pomocniczym charakterem względem organu stanowiącego JST w przedmiocie przyjmowania, rozpatrywania, a w konsekwencji przygotowywania propozycji odpowiedzi dla organu w przedmiocie treści wnoszonych skarg, wniosków lub petycji. Komisja nie może w żaden sposób narzucić lub nakazać organowi stanowiącemu JST udzielenia takiej czy innej odpowiedzi w przedmiocie wniesionej skargi, wniosku lub petycji, może jedynie przedstawiać propozycje w tym zakresie, gdyż ostateczne rozstrzygnięcie ustawodawca pozostawił organowi stanowiącemu<sup>39</sup>. Członkami komisji skarg, wniosków i petycji mogą być jedynie radni samorządowi, wykluczony jest więc udział osób nieposiadających statusu radnego czy podmiotów zewnętrznych. Co oczywiste, skład komisji nie może być tożsamy ze składem organu stanowiącego JST<sup>40</sup>. Istotą powoływania przez organ stanowiący JST komisji jako wyspecjalizowanych organów jest dokonywanie swoistego podziału pracy i uprawnień do wypowiedzania się w istotnych sprawach dla społeczności samorządowej. Zasada, według której wszystkie komisje wypowiadają się we wszystkich sprawach podejmowanych przez organ stanowiący JST, podważa konieczność funkcjonowania komisji<sup>41</sup>. Gdyby wszyscy radni należeli do jednej (tej samej) lub wszystkich komisji, podważałoby to konieczność funkcjonowania takich komisji, a ich posiedzenia należałoby utożsamiać z posiedzeniami organu stanowiącego JST<sup>42</sup>. Ustawodawca wykluczył jako możliwych członków komisji tych radnych, którzy pełnią funkcję przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy. Ustalenie liczby członków komisji skarg, wniosków i petycji pozostawił woli organu stanowiącego JST, co ma odzwierciedlenie w treści statutu danej JST<sup>43</sup>. Ustawodawca użył zwrotu, że w skład komisji skarg, wniosków i petycji muszą wejść „przedstawiciele wszystkich klubów”. Taki ustawowy wymóg jest normą bezwzględnie obowiązującą, zatem uchwała organu stanowiącego JST, która uniemożliwia klubowi radnych posiadanie przedstawiciela klubu w komisji skarg, wniosków i petycji, będzie ewidentnie sprzeczna z przepisami ustrojowych ustaw samorządowych, a tym samym nieważna. Żaden przepis prawa nie uzależnia oceny skutku naruszenia wymogu składu komisji od badania okoliczności świadczących o dobrej czy złej woli organu stanowiącego<sup>44</sup>. Zwrot „przedstawiciele wszystkich klubów” należy

<sup>39</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 18b u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 341–342; idem, *Komentarz do art. 16a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, s. 370–372.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2019 r., III SA/GI 449/19, LEX nr 2703442.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05, LEX nr 196688.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2019 r., III SA/GI 449/19, LEX nr 2703442.

<sup>43</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 18b u.s.g.*, s. 336.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SA/Sz 232/19, LEX nr 2655827.

traktować w formie nakazu<sup>45</sup>, czyli każdy utworzony klub radnych ma mieć swojego przedstawiciela w komisji skarg, wniosków i petycji. Komisja skarg, wniosków i petycji, będąc „ciałem” kolegialnym, podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał oraz przy zastosowaniu zasad ogólnych, czyli zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy składu komisji określonego w przepisach statutu<sup>46</sup>. Cechą wyróżniającą komisję skarg, wniosków i petycji spośród innych komisji jest wyraźnie określony zakres jej działania, ściśle i bezpośrednio związany z zakresem i treścią składanych skarg, wniosków i petycji do organu stanowiącego JST. Jej zakres działania zawsze będzie zależał od faktycznego wpływu skarg, wniosków i petycji mieszczących się przedmiotowo w granicach właściwości danego organu stanowiącego JST<sup>47</sup>. Ustawodawca nie wszystkie kwestie dotyczące funkcjonowania komisji skarg, wniosków i petycji określił w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, gdyż kwestie dotyczące struktury wewnętrznej komisji, trybu zgłaszania, a następnie wyboru kandydatów na członków komisji, zasady reprezentacji poszczególnych klubów radnych w składzie komisji, tryb zwoływania posiedzeń oraz zasady podejmowania uchwał, a także inne kwestie dotyczące zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji określa każdorazowo statut danej JST<sup>48</sup>.

## 6.

Analiza wprowadzonych przez ustawodawcę „nowych” rozwiązań prawnych w zakresie uprawnień kontrolnych radnych samorządowych pozwala podtrzymać tezę postawioną na wstępie, że nazwanie rzeczonych rozważań „nowymi” jest sformułowaniem zastosowanym przez ustawodawcę nieco „na wyrost” i nieadekwatnie do przyjętych przepisami rozwiązań prawnych, każde z „nowo” nadanych uprawnień radnego jest bowiem *de facto* powieleniem rozwiązań już dotychczas obowiązujących. Co prawda, ustawodawca przyjął w zakresie dostępu do informacji radnych odmienne rozwiązania przynależne do tej pory wyłącznie parlamentarzystom, lecz uzyskiwane na ich podstawie informacje można było pozyskać na podstawie przepisów już obowiązujących. Tym samym znowelizowane regulacje prawne co do zasady nie nadają radnym samorządowym nowych uprawnień, natomiast w wielu kwestiach powstają na ich tle wątpliwości prawne i praktyczne, w szczególności sprowadzające się do następujących pytań: Na

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2069/11, LEX nr 1108400.

<sup>46</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 18b u.s.g.*, s. 344.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 342.

<sup>48</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 107.



jakich zasadach radni mogą realizować swoje prawo do informacji? W szczególności zaś czy mają prawo w dowolnym czasie wchodzić do gabinetu organu wykonawczego JST, sali posiedzeń, gabinetów naczelników wydziałów podczas narad oraz do jakichkolwiek innych pomieszczeń (np. w trakcie załatwiania indywidualnych spraw obywateli)? Należy stwierdzić, że brak jest rozwiązań prawnych w przedmiotowym zakresie w „nowych” normach ustawowych, ponieważ ustawa nie daje na nie odpowiedzi. Mamy więc do czynienia z pewnego rodzaju chaosem w przepisach. Z tego powodu kwestie dotyczące problematyki dostępu do informacji wynikającej z ustrojowych ustaw samorządowych powinny być uregulowane w statutach JST, z poszanowaniem praw pracowników zatrudnionych w JST i innych jednostkach organizacyjnych JST.

Procedurę składania i rozpatrywania interpelacji oraz zapytań kierowanych przez radnych do organu wykonawczego JST również trudno uznać za novum. Forma kontroli radnych w stosunku do organu wykonawczego JST była już wcześniej uregulowana w statutach JST, łącznie ze wskazaniem w statucie, w którym miejscu obrad organu stanowiącego JST są udzielane odpowiedzi na interpelacje i zadane pytania. Ponownie zatem powstaje wątpliwość, czy regulacja ta jest potrzebna. Jedynym pozytywem „nowej” regulacji w tym zakresie jest jej porządkujący charakter, ponieważ ustawodawca wprowadził jednolite zasady przyjmowania oraz rozpatrywania interpelacji i zapytań.

Jako zdecydowany pozytyw omawianych regulacji należy wskazać powołanie obligatoryjnej komisji skarg, petycji i wniosków, przy czym zakres jej uprawnień nie stanowi niczego nowego, ponieważ radni JST mogli także wcześniej, bez omówionych tu „nowych” regulacji prawnych, składać skargi, wnioski i petycje na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Już choćby art. 63 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa – problematykę petycji reguluje ustawa o petycjach, a aktem prawnym regulującym zasady i tryb wnoszenia i rozpatrywania skarg i wniosków jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 226 k.p.a. Rozporządzenie to reguluje organizację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków składanych do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządowych jednostek organizacyjnych.

## Bibliografia

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Jaworska-Dębska B., *Radny*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, Warszawa 2010.
- Jaworska-Dębska B., *Uprawnienia kontrolne w samorządzie terytorialnym w świetle nowelizacji z 2018 roku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.25167/osap.205>.
- Kędzierska K., Szustakiewicz P., *Pojęcie informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Ustrój i organizacja*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2019.
- Kielbus M., „Nowe” uprawnienia kontrolne radnych, 2.11.2019, <https://wspolnota.org.pl/news/nowe-uprawnienia-kontrolne-radnych> [dostęp: 19.09.2020].
- Kmieciak Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie*, „Ius Novum” 2008, nr 1.
- Liberski P., *Jakie są uprawnienia radnych w ramach kontroli struktur samorządowych oraz co powinien zrobić kontrolowany podmiot?*, 17.04.2019, <https://biuletyn.piszcz.pl/jakie-sa-uprawnienia-radnych-w-ramach-kontroli-struktur-samorzadowych-oraz-co-powinien-zrobic-kontrolowany-podmiot> [dostęp: 19.09.2020].
- Martysz C., *Komentarz do art. 18b u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Martysz C., *Komentarz do art. 24 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Martysz C., *Komentarz do art. 16a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.
- Martysz C., *Komentarz do art. 21 ust. 2a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.
- Sokołowski T., *Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. A. Kidyba, t. 1, LEX/el. 2012.
- Szmyt A., *Z parlamentarnej problematyki dostępu do informacji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1.

**Abstract:** On 11 January 2018, the Act on amending certain acts in order to increase the participation of citizens in the process of selecting, functioning and control of certain public authorities was passed. The legislator decided that the new legal regulations in the local government system laws were to lead to an increase in the participation of citizens in the process of control and functioning of public authorities, thus, also of local government authorities. In addition, it was to contribute to an increase in the role of local communities in the process of electing bodies coming from general elections, as well as in the control of this process and the bodies responsible for the preparation and holding of elections. Among the “new” legal solutions that have come into force in the current term of the local government authorities (2018–2023), one should distinguish those thanks to which the scope of control powers of local councillors has been extended. These include, first of all, the right to obtain information and materials, access to the premises where these information and materials are located, and access to the activities of the local government office, as well as companies with the participation of local government units, commercial companies with the participation of local government legal entities, legal persons, as well as establishments, enterprises and other local government organizational units, in compliance with

the provisions on legally protected secrecy, secondly, the right to address interpellations and inquiries to the village mayor (mayor, city president), starost or voivodeship marshal, thirdly, the obligation to establish a complaint committee, motions and petitions in order to consider complaints about the activities of the executive body and local government organizational units, as well as motions and petitions submitted by citizens.

**Keywords:** local government; public authorities; inspecting authority; councillor; control

**Abstrakt:** W dniu 11 stycznia 2018 r. została uchwalona ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Ustawodawca zdecydował, że nowe regulacje prawne w ustrojowych ustawach samorządowych mają doprowadzić do zwiększenia udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania organów władzy publicznej, a więc także organów władzy samorządowej. Ponadto mają przyczynić się do zwiększenia roli społeczności lokalnych w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych i w kontroli tego procesu oraz organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Pośród „nowych” rozwiązań prawnych, jakie zaczęły obowiązywać w obecnej kadencji władz samorządowych (2018–2023), należy wskazać te, dzięki którym rozszerzony został zakres uprawnień kontrolnych radnych samorządowych. Zalicza się do nich: 1) prawo do: uzyskiwania informacji i materiałów; wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały; wglądu w działalność urzędu jednostek samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych, samorządowych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej; 2) prawo kierowania interpelacji i zapytań do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty bądź marszałka województwa; 3) obowiązek powołania komisji skarg, wniosków i petycji celem rozpatrywania skarg na działania organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wniosków i petycji składanych przez obywateli.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny; organy władzy publicznej; radny; kontrola