

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

## Dostęp posła do nagrania z posiedzenia rady gminy<sup>1</sup>

**Deputy's access to recordings from the session of a communal council:** The Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator constitutes legal basis for requiring by the Deputy the access to recordings from the session of a communal council. However, there are no sanctions in case of local self-government unit's infringement of such an obligation towards Deputies and Senators. The lack of specific legal instruments does not exclude the possibility of taking action on general terms, i.e. on the basis of provisions concerning control and supervision over local self-government. A Deputy may demand, from the chairperson of the council, an explanation of reasons for the inability of the realization of such right.

**Keywords:** mandate, Deputy, communal council, local self-government

**Słowa kluczowe:** mandat, poseł, rada gminy, samorząd terytorialny

Ekspert ds. legislacji BAS ■ [wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl](mailto:wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl) ■  
<https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>

### Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: „czy na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora poseł na Sejm RP może skutecznie żądać od urzędu gminy udostępnienia nagrania z sesji rady tej gminy na nośniku elektronicznym?”.

Analiza zagadnienia ujętego w cytowanym pytaniu wymaga pewnych uściśleń. Należy przyjąć, że chodzi o udostępnienie nagrania z sesji rady gminy, które zostało sporządzone w ramach wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników urzędu gminy i pozostaje w dyspozycji tego urzędu. Pytanie o „możliwość skutecznego żądania” wymaga, po pierwsze, ustalenia podstawy prawnej

<sup>1</sup> *Opinia prawna na temat dostępu posła do nagrania z posiedzenia rady gminy* sporządzona 24 sierpnia 2018 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska; BAS-WAKiU 1967/18.

takiego żądania oraz, po drugie, oceny, czy kształt regulacji prawnej przyznającej tego rodzaju uprawnienie gwarantuje jego skuteczną realizację<sup>2</sup>.

### **Uprawnienia posłów i senatorów względem organów samorządu terytorialnego**

1. Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1510; dalej: u.w.m.p.s.) przyznaje posłom kilka odrębnych uprawnień względem jednostek samorządu terytorialnego:

- tzw. prawo do informacji – poseł 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 samorządu terytorialnego, a także zakładów samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej (art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s.).
- tzw. prawo do interwencji – poseł ma prawo podjąć, w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich, interwencję w organie samorządu terytorialnego dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania. Organ, który jest adresatem interwencji, jest obowiązany najpóźniej w ciągu czternastu dni powiadomić posła o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem ostatecznie ją załatwić. Kierownicy tych organów są obowiązani niezwłocznie przyjąć posła, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, oraz udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy. Legitymacja poselska lub senatorska upoważnia parlamentarzystę do wstępu na teren jednostek, do których adresowana jest interwencja (art. 20 u.w.m.p.s.).
- prawo udziału w sesjach organów samorządu terytorialnego – poseł ma prawo uczestniczyć w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin, właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany, lub właściwych ze względu na siedzibę biura posła. Uczestnictwo w posiedzeniach tych organów wiąże się z możliwością zgłaszania uwagi i wniosków. Warunki do realizacji tych uprawnień praw zapewniają przewodniczący sejmików województw oraz przewodniczący rad powiatów i rad gmin (art. 22 u.w.m.p.s.).

<sup>2</sup> Zagadnienia poruszane w opinii kilkakrotnie były przedmiotem ekspertyz Biura Analiz Sejmowych. Na szczególną uwagę zasługują ekspertyzy zgromadzone w zbiorach opinii: (1) *Status posła*, cz. I, *Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2007, (2) *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.

2. W kontekście sygnalizowanej na początku tej opinii wątpliwości zasadnicze znaczenie mają uprawnienia, o których mowa odpowiednio w art. 19 i art. 22 u.w.m.p.s. Z jednej strony ustawa gwarantuje posłom i senatorom prawo bezpośredniego udziału w sesjach organów stanowiących samorządu terytorialnego (w szczególności w posiedzeniach rad gmin), z drugiej zaś przyznaje parlamentarzystom prawo uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów i zakładów samorządowych. Treść tych przepisów stanowi zatem podstawę prawną dla żądania udostępnienia sporządzonego przez urzędników gminnych – w ramach wykonywania przez nich czynności służbowych – zapisu przebiegu posiedzenia w formie cyfrowej, który pozostaje w dyspozycji urzędu. Bez znaczenia jest przy tym, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych – co do zasady – nagrania z sesji rady gminy nie stanowią informacji publicznej<sup>3</sup>. Nie sposób bowiem uznać, że zbiór informacji i materiałów organów samorządowych, które pozyskiwać mogą parlamentarzyści i do których mają wgląd na podstawie art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s., jest tożsamy ze zbiorem informacji publicznych obrazujących działanie tych organów. „Wewnętrzny” status nagrania audiowizualnego sesji rady gminy, który wyłączać może obowiązek udostępnienia go na podstawie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2018, poz. 1330, ze zm.), nie wyłącza obowiązku udostępnienia takiego nagrania na podstawie art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. Zakres obowiązku organów samorządowych wynikających z tego przepisu nie jest ograniczany do dokumentów (nagrań) stanowiących informację publiczną, lecz obejmuje także materiały robocze (pomocnicze) i wewnętrzne.

3<sup>4</sup>. Istnienie podstawy prawnej dla żądania udostępnienia posłowi nagrania sesji rady gminy (sporządzonego przez pracowników urzędu gminy i pozostającego w ich dyspozycji) nie przesądza jeszcze odpowiedzi na pytanie, czy kształt normatywny tych regulacji gwarantuje skuteczną realizację takiego żądania. Praktyka stosowania ustawy wskazuje, że parlamentarzyści bardzo często sygnalizują problemy związane z realizacją ich uprawnień wobec organów administracji samorządu terytorialnego.

<sup>3</sup> W wyroku 15 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3162/14, NSA uznał, że: *co do zasady dostęp do informacji publicznej z posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej następuje przez dostęp do protokołów lub stenogramów. Natomiast materiały audiowizualne lub teleinformatyczne są źródłem informacji publicznej z tych posiedzeń jedynie w wypadku, gdy 1) protokół nie został sporządzony i 2) o ile materiały te w pełni rejestrują obrady. Poza tym wypadkiem materiały te mają charakter pomocniczy i wewnętrzny, a zatem nie stanowią informacji publicznej*. Por. także stanowisko NSA zajęte w wyrokach z 1 października 2009 r., sygn. akt I OSK 1216/10, i z 16 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 14/10.

<sup>4</sup> W tej części opinii korzystam z ustaleń przedstawionych w: W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna w sprawie uprawnień posła na Sejm RP w zakresie kontroli organów samorządowych*; BAS-WAUIP 584/17.

W piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że: *realizacja przez organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązków wobec posłów i senatorów wynikających z art. 16, 19, 20 i 24 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora [...] nie została w ustawie „zaopatrzona” w żadne sankcje w przypadku ich niewykonania*<sup>5</sup>. Wprawdzie w myśl art. 46 ust. 1 u.w.m.p.s. Prezydium Sejmu zobowiązane jest m.in. udzielać posłom pomocy w wykonywaniu przez nich mandatów oraz czuwać: *nad wykonywaniem wobec nich obowiązków określonych w ustawie przez organy państwowe i samorządu terytorialnego oraz podporządkowane im jednostki*, to jednak nie sposób wskazać na jakiegokolwiek efektywne instrumenty prawne, które pozwoliłyby na realizację tego zadania. Stan prawny dodatkowo komplikuje fakt, że wraz z uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r. Prezydium Sejmu straciło status organu konstytucyjnego, a towarzysząca ustanowieniu nowej ustawy zasadniczej zmiana regulaminu Sejmu powierzyła omawiane zadanie Marszałkowi Sejmu<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 12 regulaminu Sejmu Marszałek zobowiązany jest udzielać posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwać nad wykonaniem wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Jednocześnie nie może budzić żadnych wątpliwości teza, że: *Marszałek Sejmu nie został wyposażony w prawo podejmowania działań o charakterze władczym (zwłaszcza wobec organów samorządu terytorialnego)*<sup>7</sup>. Działania podejmowane przez Marszałka Sejmu w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 12 u.w.m.p.s., mogą zatem mieć wyłącznie perswazyjny charakter (niewiążący dla ich adresatów). Teoretycznie, w przypadkach jawnego okazywania lekceważenia obowiązków wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora Marszałek Sejmu – odpowiadając na wystąpienie poselskie – mógłby skierować sprawę do sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej lub Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które władne są żądać informacji od organu jednostki samorządu terytorialnego, jak również zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów z dezyderatem o podjęcie działań nadzorczych wobec jednostki samorządu terytorialnego naruszającej prawo. Trudno jednak w praktyce oczekiwać, by tryb ten był stosowany w przypadku wszelkich uchybień związanych z realizacją praw poselskich przez organy samorządu terytorialnego.

<sup>5</sup> P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie skutków nieudzielenia posłom informacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6, s. 174.

<sup>6</sup> Uchwała Sejmu RP z 28 października 1997 r.; MP 1997, nr 80, poz. 779.

<sup>7</sup> P. Radziejewicz, *Dostęp posła do informacji związanych z działalnością jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Status posła*, cz. I, *Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2007, s. 436.

Brak konkretnych instrumentów prawnych zakotwiczonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora lub regulaminie Sejmu, które pozwalałyby na efektywne wyegzekwowanie uprawnień poselskich wobec organów samorządu, nie wyklucza możliwości podejmowania działań na zasadach ogólnych, tj. na podstawie przepisów dotyczących kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym. W piśmiennictwie wskazuje się na możliwość wykorzystania – w celu zdyscyplinowania organu samorządu terytorialnego, który nie wykonuje ustawowych obowiązków wobec posła – instytucji skargi ujętej w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>8</sup>. W myśl art. 227 k.p.a.: *przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw*. W myśl art. 229 k.p.a., poza przypadkami opisanymi w przepisach szczególnych, organem właściwym do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa jest wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa, zaś w odniesieniu do skarg dotyczących wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych – rada gminy. Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 k.p.a.). Warto zauważyć, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego ustanawiają szczególny tryb rozpatrywania skarg wniesionych przez posłów, senatorów i radnych. Powinni oni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania (art. 237 § 2 k.p.a.).

W przypadku, gdy organ gminy ignoruje formułowane na podstawie art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s. żądanie udostępnienia posłowi nagrania sesji rady gminy (sporządzonego przez pracowników urzędu gminy i pozostającego w ich dyspozycji), zainteresowany można ponadto rozważyć zasadność wystąpienia z interwencją poselską. W wystąpieniu opartym na podstawie art. 22 u.w.m.p.s. poseł może domagać się od przewodniczącego rady gminy wyjaśnienia przyczyn braku możliwości realizacji uprawnienia, o którym mowa w art. 19 u.w.m.p.s.

<sup>8</sup> I. Galińska-Rączy, *Możliwość egzekwowania odpowiedzi od organów samorządu terytorialnego przez posła w sytuacji, gdy samorząd nie odpowiada bądź odpowiedź jest wymijająca lub nie w terminie* [w:] *Status posła*, cz. I, *Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2007, s. 438–439.

## Podsumowanie

Podsumowanie można przedstawić w następujących punktach:

- Artykuł 19 ust. 1 u.w.m.p.s. stanowi podstawę prawną dla żądania udostępnienia posłowi nagrania sesji rady gminy sporządzonego przez pracowników urzędu gminy i pozostającego w ich dyspozycji.
- Realizacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązków wobec posłów i senatorów wynikających z art. 19, art. 20 i art. 22 u.w.m.p.s. nie towarzyszą żadne „sankcje” w przypadku ich niewykonania.
- Teoretycznie, w przypadkach jawnego okazywania lekceważenia obowiązków wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Marszałek Sejmu, odpowiadając na wystąpienie poselskie, mógłby skierować sprawę do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej lub Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które władne są zażądać informacji od organu jednostki samorządu terytorialnego, jak również zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów z dezyderatem o podjęcie działań nadzorczych wobec jednostki samorządu terytorialnego naruszającej prawo. Trudno jednak w praktyce oczekiwać, by tryb ten był stosowany w przypadku wszelkich uchybień związanych z realizacją praw poselskich przez organy samorządu terytorialnego.
- Brak konkretnych instrumentów prawnych zapisanych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora lub regulaminie Sejmu, które pozwalałyby na efektywne wyegzekwowanie uprawnień poselskich wobec organów samorządu, nie wyklucza możliwości podejmowania działań na zasadach ogólnych, tj. na podstawie przepisów dotyczących kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym. W takim przypadku zastosowanie może znaleźć instytucja skargi ujęta w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. W myśl art. 227 k.p.a.: *przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.*
- Zainteresowany poseł może domagać się od przewodniczącego rady wyjaśnienia przyczyn braku możliwości realizacji uprawnienia, o którym mowa w art. 19 u.w.m.p.s.

## Bibliografia

- Czarny P., *Opinia prawna w sprawie skutków nieudzielenia posłom informacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6.
- Status posła*, cz. I, *Wybór ekspertów prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2007.
- Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.