

**JAWNOŚĆ I KOMPETENCJA**  
**monitoring realizacji zasady jawności**  
**w administracji samorządowej**  
**Województwa Podlaskiego**

**Raport**



**JAWNOŚĆ I KOMPETENCJA**  
**monitoring realizacji zasady jawności**  
**w administracji samorządowej**  
**Województwa Podlaskiego**

**Raport**

---

*Piotr Sitniewski*  
*Jarosław Ruszewski*

Suwałki 2008

Autorzy:  
Piotr Sitniewski  
Jarosław Ruszewski

Publikacja przygotowana i wydana w ramach projektu „Jawność i kompetencja – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej Województwa Podlaskiego” w okresie lipiec 2007 – czerwiec 2008 przy wsparciu finansowym Fundacji im. Stefana Batorego.



**FUNDACJA**  
IM. STEFANA **BATOREGO**

ISBN 978-83-926465-4-9

© Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT  
ul. Kościuszki 96  
16 – 400 Suwałki  
Tel./fax 087 565 02 58  
e-meil: [pryzmat@pryzmat.org.pl](mailto:pryzmat@pryzmat.org.pl)  
[www.pryzmat.org.pl](http://www.pryzmat.org.pl)  
[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

Suwałki, czerwiec 2008

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	6
Wstęp .....	7
<b>1. Analiza przepisów ustrojowych ustaw samorządowych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Analiza orzecznictwa Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w Białymstoku, Łomży i Suwałkach w zakresie realizacji prawa do informacji publicznej.....</b>	<b>23</b>
<b>3. Analiza orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku w zakresie spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej.....</b>	<b>29</b>
<b>4. Monitoring formy wnioskowej realizacji prawa do informacji publicznej.....</b>	<b>35</b>
<b>4.1. Badanie stopnia realizacji obowiązku wystąpienia do Krajowego Rejestru Karnego gdy chodzi o karalność osób zatrudnionych w urzędach samorządowych.....</b>	<b>36</b>
<b>4.2. Badanie zasad na jakich biura parlamentarne korzystają z lokali komunalnych.....</b>	<b>43</b>
<b>4.3. Badanie w zakresie uregulowania zasad ponoszenia kosztów udostępnienia informacji publicznej przez wnioskodawcę.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3.1. Analiza prawnych podstaw ponoszenia kosztów.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3.2. Wyniki badań.....</b>	<b>50</b>
<b>5. Analiza prawno-faktyczna stron Biuletynów Informacji Publicznej podlaskich jednostek samorządu terytorialnego.....</b>	<b>63</b>
<b>5.1. Zasady poszukiwania stron internetowych.....</b>	<b>64</b>
<b>5.2. Lista pytań badawczych.....</b>	<b>65</b>
<b>5.3. Wyniki badań.....</b>	<b>66</b>
<b>5.4. Podsumowanie.....</b>	<b>98</b>
<b>6. Monitoring obowiązku upublicznienia na stronach Biuletynów Informacji Publicznej jednostki składanych oświadczeń majątkowych wójta, burmistrza, prezydenta.....</b>	<b>101</b>
<b>6.1. Podstawy prawne.....</b>	<b>102</b>
<b>6.2. Wyniki badań.....</b>	<b>111</b>
<b>6.3. Podsumowanie.....</b>	<b>131</b>

## Wykaz skrótów

uodip	ustawa o dostępie do informacji publicznej
kpa	kodeks postępowania administracyjnego
k.k.	kodeks karny
u.s.g.	ustawa o samorządzie gminnym
ppsa	ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
uprsam	ustawa o pracownikach samorządowych
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
KRK	Krajowy Rejestr Karny
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
t.j.	tekst jednolity
sygn.	sygnatura
j.w.	jak wyżej
ze zm.	ze zmianami
B-ku	Białymstoku

## Wstęp

Nasz raport jest wynikiem monitoringu przeprowadzonego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego województwa podlaskiego przez stowarzyszenie Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT. Badanie prowadzone było w ramach projektu „Jawność i kompetencja – monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej Województwa Podlaskiego” finansowanego ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.

Celem projektu był monitoring jednostek samorządu terytorialnego z województwa podlaskiego w zakresie wypełniania przez nie obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych przepisów o charakterze antykorupcyjnym. W ramach przeprowadzonych działań dokonaliśmy analizy przepisów prawnych oraz orzecznictwa w zakresie realizacji prawa do informacji, przeprowadziliśmy analizę prawno-faktyczną stron Biuletynów Informacji Publicznej podlaskich jednostek samorządowych oraz monitorowaliśmy stopień przestrzegania obowiązków wynikających z treści ustawy o dostępie do informacji publicznej za pośrednictwem stron internetowych, jak i w formie wnioskowej. Uzupełnieniem przedsięwzięć badawczych, były działania informacyjne propagujące prawo do informacji publicznej za pośrednictwem plakatów, ulotek oraz specjalnej strony [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl).

Od kilku lat w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce zauważamy zjawisko pojawiania się coraz większej ilości przepisów o szeroko rozumianym charakterze antykorupcyjnym. Ich istnienie z pewnością w wielu przypadkach jest konieczne, czasem wręcz niezbędne. Problemem jest jednak słaba ich egzekucja w praktyce, na co wielokrotnie zwracały uwagę organy kontroli oraz niezależni obserwatorzy zewnętrzni. Bardzo często pokutuje błędne przekonanie, że wprowadzenie danego przepisu w życie zlikwiduje automatycznie dany problem. Co gorsza, negatywne zjawiska społeczne próbuje się neutralizować słabymi regulacjami normatywnymi, przez co nie spełniają one swych założonych celów. Wydaje się, że nie surowość regulacji prawnych czy ich ilość powinny decydować o jakości budujących się struktur, lecz nieuchronność prawa i jego powszechność w stosowaniu. Zadaniem jakie założyliśmy przy przygotowywaniu poniższego raportu jest kwestia w jaki sposób w praktyce funkcjonuje zasada dostępu do informacji publicznej. Bardzo często w mediach lokalnych dowiadujemy się z wypowiedzi lokalnych polityków, że wiedza na temat funkcjonowania tej zasady jest bardzo znikoma. Również wiedza mieszkańców na ten temat jest znikoma, co chcielibyśmy poprzez podejmowane działania starać się zmienić.

Jawność życia publicznego w państwach z ugruntowaną demokracją jest warunkiem niezbędnym dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, które od jakiegoś czasu próbujemy budować w Polsce. Naszym zdaniem wobec ogromnej ilości zmian prawnych w tym zakresie, i szeregu obowiązków nałożonych na funkcjonariuszy publicznych przez ustawodawcę, należy prowadzić szeroko rozumiane działania uświadamiające społeczności lokalne o ich prawach i przysługujących im możliwościach. Ustawa o dostępie do informacji publicznej stała się jedną z najważniejszych zmian jakich polski ustawodawca dokonał w ostatnich latach w aspekcie

zwalczania zjawisk niepożądanych w polskiej administracji publicznej. Zmiana ta ma charakter wręcz ustrojowy, gdyż odsuwa w niepamięć czasy gdy urzędnik stawał się wyłącznym dysponentem i decydującym wedle własnego uznania o dalszym losie informacji publicznych. Tam gdzie zaczynała się tajemnica kończyła się odpowiedzialność.

Mimo przyjętych rozwiązań prawnych praktyczny dostęp do informacji o sprawach publicznych pozostawia wiele do życzenia. Wiele instytucji nadal bezlitośnie wykorzystuje luki prawne, bezradność organów nadzoru lub nieświadomość obywateli, aby bezkarnie ukrywać informacje, które powinny być powszechnie dostępne. Dobre prawo, które pozostaje na papierze - to problem nienowoczesny w naszej historii. Przyczyna takiego stanu rzeczy to jednak nie brak jawności, lecz pewna rachityczność regulacji prawnych. W poprawnie skonstruowanym systemie zakazów i obowiązków, ograniczanie czyjś dobra na rzecz dobra publicznego jest bardziej uzasadnione i skuteczne, gdy zapewniona zostanie jawność tego typu poczynań. Poprzez takie rozumienie zasady jawności staje się ona niezbędnym „uszczelniaczem systemu” nastawionego na zwalczanie zjawisk korupcji.

Pomimo wielu problemów w interpretacji przepisów zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej jedno jest pewne – każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną. Naszym zdaniem powinno się z tą informacją dotrzeć do jak najszerszej grupy odbiorców, nie tylko tych którzy są zobowiązani do stosowania przepisów tej ustawy. Czasem wystarczy, że szeroka rzesza społeczeństwa posiada wiedzę na temat pewnych regulacji, by poprzez silne naciski społeczne wymuszać ich właściwe stosowanie. I w tym aspekcie ogromną rolę do spełnienia ma sektor pozarządowy. Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że rzeczywistość w realizacji zasad jawności życia publicznego jest niejednokrotnie daleka od woli ustawodawcy Dlatego właśnie, rozumiejąc wiodącą rolę zasady jawności życia publicznego w usprawnianiu funkcjonowania zasad demokracji, chcemy **by jawność życia publicznego stała się z jednej strony powszechnie rozumianym prawem, z drugiej zaś strony nieodzownym obowiązkiem władz publicznych.**

Poziom realizacji jawności jest adekwatny do stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które dziś niektórzy określają również jako społeczeństwo informacyjne. Każda społeczność musi być odpowiednio przygotowana do wprowadzenia pełnej jawności, i tylko wtedy jej obowiązywanie spotka się z przychylnym odbiorem społecznym. **Otwartość i łatwy dostęp do informacji będącej w gestii władz publicznych to zasadnicze elementy każdej sprawnie działającej demokracji. Bez nich rząd i administracja publiczna nie mogą być rozliczane ze swoich działań.** Stąd też nasze działania dotyczyły nie tylko analizie praktycznych aspektów prawa do informacji publicznej, ale również miały swój wymiar edukacyjny, by przy pomocy opracowanych materiałów informacyjnych, strony [www.jawnosci.pl](http://www.jawnosci.pl) i ekspertów starać się wyjaśniać pojawiające się w praktyce problemy w realizacji prawa do informacji publicznej. Dlatego przedmiotem naszych badań objętych poniższym raportem uczyniliśmy zarówno kwestie praktyki, jak i podstawy prawne omawianego zagadnienia.

Dziękujemy wszystkim wolontariuszom, którzy pomagali nam w prowadzonych działaniach. Szczególne podziękowania składamy Fundacji im. Stefana Batorego, bez której pomocy finansowej nie moglibyśmy zrealizować podejmowanych działań strażniczych i opublikować niniejszego raportu.

Piotr Sitniewski  
Jarosław Ruszewski



## 1. | **Analiza przepisów ustrojowych ustaw samorządowych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej**

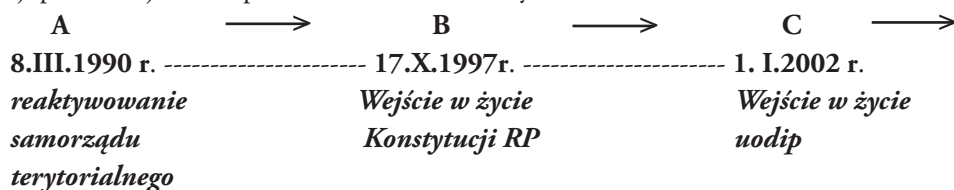
Dostęp do informacji publicznej ma dziś do spełnienia wiele zadań o charakterze edukacyjnym, społecznym czy uświadamiającym. Również wypełnia swoją rolę prewencyjną o nakierowaniu antykorupcyjnym. Wydaje się, że wobec powszechnego społecznego przekonania o występującej korupcji i nepotyzmie, oraz innych negatywnych przejawach życia publicznego, właśnie przejrzystość podejmowanych działań powinna stać się elementem współtworzącym nową, lepszą rzeczywistość. Nie można zaprzeczyć, iż jawność działania organów władzy publicznej może w jakiejś mierze pełnić funkcję prewencyjną wobec zachowań korupcyjnych. Jednak nie można opierać przekonania o potrzebie prawnego określenia zasady jawności, tylko na jej wymiarze antykorupcyjnym. Właściwie pojmowana jawność działania ma również uczynić z każdego z nas czynnego i bardziej świadomego uczestnika wydarzeń. Nie zawsze w formule pełnienia jakichkolwiek funkcji przedstawicielskich, lecz również poprzez działania o charakterze uświadamiającym i edukacyjnym. Nowoczesne państwo demokratyczne nie może sprawnie funkcjonować, jeżeli nie otworzy się na potrzeby swoich obywateli w zakresie powszechności informacji o samych sobie. Mieszkaniec, który jest świadomy stanu spraw publicznych na swoim obszarze, który korzysta z instrumentów jakie umożliwia mu jawność i dostęp do informacji publicznych, staje się bardziej świadomym w dokonywanych przez siebie wyborach. A to powinno oddalać w niepamięć przeszłości istnienie podziału na „*MY*” i „*ONI*”. Może właśnie przejrzystość i powszechność w dostępie do informacji zdołają oczyścić życie publiczne, skoro same partie polityczne w nim uczestniczące do tej pory nie zdołały tego uczynić. Te i inne przyczyny, nadzieje, skłaniają do głębszej analizy obowiązującego prawa w tym zakresie, w szczególności uodip jako aktu o charakterze podstawowym w tej materii.

Historia obowiązywania w Polsce zasady jawności z której wywodzić należy prawo dostępu do informacji publicznej, jest stosunkowo krótka. W dniu 1 stycznia 2002 r., weszła w życie ustawa o dostępie do informacji publicznej, wypełniając tym samym dyspozycję art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca zawarł upoważnienie do określenia w drodze ustawowej trybu udzielania informacji publicznej. Pomimo dość późnego wejścia w życie tej regulacji, okres go poprzedzający nie był pozbawiony normatywnych regulacji w tej materii. Należy pamiętać o obowiązujących już wtedy normach prawa międzynarodowego, których treść odnosiła się również do zagadnień jawności życia publicznego, i prawa dostępu do informacji. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i 2 w zw. z art. 241 ust.1 Konstytucji R.P. z 1997 r., w sytuacji swoistej luki braku szczegółowych regulacji ustawowych w tej materii, wskutek ratyfikacji przez RP i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, akty prawa międzynarodowego obowiązywały bezpośrednio w polskim porządku prawnym. Treść art. 241 Konstytucji skutkowała tym, iż wszelkie akty prawa międzynarodowego ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., uzyskały na mocy Konstytucji moc wyższą od ustaw w razie niemożności pogodzenia z ich treścią. Jeżeli bowiem z treści umowy międzynarodowej

wynika, że dotyczy ona treści wymienionych w art. 89 ust.1 Konstytucji skutkuje to tym, iż staje się ona częścią porządku prawnego RP a w hierarchii aktów prawnych stoi ponad ustawą<sup>1</sup>.

W 2000 r., już po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., SN stwierdził, iż Konstytucja RP ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>2</sup>. Tym samym można założyć, iż od momentu wejścia w życie polskiej Konstytucji, jako pożądany wzorzec postępowania w kwestii dostępu do informacji publicznej, z punktu widzenia jakości standardów ochrony tychże praw, należy wskazać polską Konstytucję, a nie jak dotąd akty prawa międzynarodowego, nadal jednak obowiązujące w polskim systemie prawnym.

Tym samym okres od 1990 r. w zakresie obowiązywania zasady jawności i dostępu do informacji publicznej można podzielić na 3 czasookresy:



**A** – okres, w którym prawo do informacji można było wywodzić jedynie z treści obowiązujących wtedy aktów prawa międzynarodowego, które w tej mierze zawierały odpowiednie regulacje. Jest rzeczą charakterystyczną, iż prawo do informacji zostało uznane za jedno z praw człowieka w regulacjach prawa międzynarodowego znacznie wcześniej, niż zostało to skonkretyzowane w ustawodawstwach wewnętrznych państw demokratycznych. Taka sytuacja stanowi doskonały przykład na wpływ, jaki wywiera prawo międzynarodowe na treści porządku prawnego wewnętrznego poszczególnych państw. Należy wskazać tu na Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>3</sup>, nazywaną Europejską Konwencją Praw Człowieka (uchwalona przez Radę Europy w Rzymie w dniu 4 listopada 1950), oraz na Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka<sup>4</sup>.

**B** – stosownie do art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w sytuacji braku regulacji ustawowej w tym zakresie prawo do informacji o działaniach osób publicznych można było oprzeć bezpośrednio na art. 61 Konstytucji. Składy orzekające wielokrotnie uznawały prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, wywodząc je z treści art. 61 Konstytucji. Orzecznictwo sądowe starało się wypełnić lukę powstałą na skutek faktu, iż ustawodawstwo zwykle było zbyt ogólne w swej treści, lub też brakowało szczegółowych regulacji dotyczących np. granic zasady jawności. Przy-

---

<sup>1</sup> Zob. rozważania prof. L. Wiśniewskiego Biul. RPO 38, Materiały, str. 16.

<sup>2</sup> Wyrok SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 64/00, OSNAP 20001/6/183.

<sup>3</sup> Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw RP, stając się tym samym zgodnie z art. 241 Konstytucji, elementem polskiego porządku prawnego, i w razie niemożności pogodzenia jej treści z ustawą miała ona pierwszeństwo w stosowaniu.

<sup>4</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U.77.38.167) w art. 19 artykułuje prawo każdego człowieka do swobodnego wyrażania opinii, które to prawo obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru.

kładem może być wyrok NSA z 1999 r.<sup>5</sup>, w którym skład orzekający uznał, iż uchwała rady gminy zakazująca rejestrowania obrazu z jej obrad narusza konstytucyjną zasadę jawności działania organów władzy publicznej wynikającą z art. 61 Konstytucji. W 2001 r. NSA uznał, iż obowiązek udzielania prasie informacji oznacza również obowiązek zapewnienia jej dostępu do dokumentów łączących się z działalnością zobowiązanych podmiotów, jeżeli nie ma ustawowych wyłączeń<sup>6</sup>. W 2002 r. NSA stwierdził wyraźnie, iż „przepis art. 61 ust.2 Konstytucji RP mógł być samodzielną podstawą żądania udzielenia informacji o działalności organów gminy<sup>7</sup>”.

C – to okres obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej, która od tej pory stała się podstawowym aktem ustawowym w tym zakresie, i w miarę kompleksowo reguluje wszelkie zagadnienia związana z tym dostępem takie jak zakres podmiotowy, przedmiotowy, odpłatność, odmowa udzielenia informacji publicznej itd.

Jest jednak o tyle trudnym wskazywanie na uodip jako wzorzec postępowania w zakresie dostępu do informacji publicznej, gdyż niestety w polskim ustawodawstwie najpierw wprowadzono ustawy chroniące pewne sfery, np. ustawa o ochronie danych osobowych<sup>8</sup> czy o ochronie informacji niejawnych<sup>9</sup>, a dopiero później stwierdzono, iż każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną (art. 1 ust. 1 uodip). Taka kolejność, mimo iż z punktu widzenia formalno-prawnego nie jest w żaden sposób naganna, spowodowała niekorzystny klimat dla powszechnej jawności wywodzonej w norm prawnych. Wielu z nas zdążyło się przyzwyczaić do faktu, iż nasze dane osobowe są chronione i tym samym niejednokrotnie wykorzystywane to było w sposób niewłaściwy, wręcz wypaczający sens zasady ochrony danych osobowych. Odmawiano wszelkiego rodzaju informacji z powołaniem się na ochronę danych osobowych<sup>10</sup>. Gdyby kolejność tych ustaw we wchodzeniu w życie została odwrócona, z pewnością nie mielibyśmy tak wielkich problemów z adaptacją zasady jawności życia publicznego bardzo szeroko rozumianego w życiu codziennym. Niestety jednak te i pozostałe przyczyny wywodzące się również z jakże długiego rozbratu z systemem demokratycznym podczas reżimu komunistycznego spowodowały, że dziś zasada jawności i wywodzony z niej dostęp do informacji publicznej, muszą z trudem torować sobie drogę do powszechnej świadomości.

Po 7 latach obowiązywania uodip zauważyć można wciąż pewien opór w jej praktycznym stosowaniu. Urzędy niejednokrotnie zasłaniają się przepisami ustaw szczególnych by wytłumaczyć nieudzielenie pewnych informacji osobie zainteresowanej. Trzeba również stwierdzić, iż same przepisy ustawy nie stwarzają komfortu jednoznaczności interpretacji zawartych w niej rozwiązań. No bo jak inaczej ocenić należy niejasną regulację ponoszenia dodatkowych kosztów przez

---

5 Wyrok NSA z dnia 12 października 1999 r., II SA. 220/99, Wokanda 2000/7/41.

6 Wyrok NSA z dnia 19 września 2001 r., II SA. 948/01.

7 Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA. 717/01.

8 Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r., t.j. Dz.U. 02.101.926.z późn. zm.

9 Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 22 stycznia 1999 r., Dz.U. 99.11.95. z późn. zm.

10 Niech przykładem absurdalnego sposobu stosowania tej ustawy będzie sytuacja w której Gazownia po telefonicznej odpowiedzi swojej klientki, iż nie wyraża zgody na przetwarzanie swoich danych osobowych, odcięła jej gaz, gdyż uznała, że nie jest uprawniona do wystawienia faktury, na której widnieją dane tej osoby (sic!). Tym samym dalsza realizacja umowy jest niewykonalna.

wnioskodawcę, związanych ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub przekształcenia informacji (art. 15 uodip). Te i inne zarzuty pod adresem ustawodawcy stwarzają niezbyt korzystny klimat dla propagowania powszechnej akceptacji dla jawności. W aspekcie legalizmu jako wyznacznika działań administracji, tego typu niejasność w regulacji uodip z pewnością nie poprawia aktualnego stanu.

Pomimo jednak uwag krytycznych skłaniamy się poszukiwaniu pozytywnych stron aktualnej sytuacji. Sam fakt, iż mamy w Polsce odrębną ustawę określającą dostęp do informacji publicznej należy uznać za sukces. Jednak nie o taki tryumf jawności przecież nam chodzi, gdy w praktyce ta „sławetna” ustawa jest trudna do stosowania. Zmierzam do stwierdzenia, iż nie zawsze same działania ustawodawcy mają być antidotum na braki w aktualnym stanie prawnym. Dlatego też proponujemy by w uodip spróbować poszukiwać zasad, które dla jawności życia publicznego w Polsce, miałyby stanowić wzorzec pożądaných zachowań.

W związku z tym szczególnie zainteresowanie budzi kwestia zawartych w uodip podstawowych zasad dostępu do informacji publicznej. To kwestia odpowiedzi na pytanie, **czy uodip stanowi źródło podstawowych i niezmiennych zasad dostępu do informacji publicznych, które w żadnym innym akcie prawnym nie mogą być zmieniane?**

Stawiamy taką oto tezę: **treść ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje, iż istnieją podstawowe i niezmiennie zasady dostępu do informacji publicznej, które określiłbym następująco:**

- 1) nieograniczony podmiotowo zakres prawa do informacji (każdy)
- 2) bezpłatność dostępu do informacji publicznej,
- 3) zakaz żądania wykazywania się interesem prawnym lub faktycznym przez wnioskodawcę,
- 4) obowiązek udzielenia informacji aktualnej (w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym)
- 5) zasada jawności obrad organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych (co się z tym wiąże prawo do otrzymania protokółów z obrad tych organów, jak i prawo do samodzielnego rejestrowania ich przebiegu),
- 6) obowiązek zapewnienia możliwości kopiowania, wydruku czy przesłania lub przeniesienia na powszechnie stosowany nośnik, informacji publicznej,
- 7) prawo odmowy udostępnienia informacji przetworzonej, w razie braku szczególnej istotności tego przetworzenia dla interesu publicznego.

#### **Ad. 1) nieograniczony podmiotowy zakres prawa do informacji.**

W art. 2 uodip zawarta jest zasada, z której wynika, iż prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu. Wynika z tego, że odnosi się ono również od osób, które nie zamieszkują terenu Polski, i nie muszą być osobami fizycznymi. Z prawa tego mogą skorzystać również osoby prawne jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Warunkiem niezbędnym w odniesieniu do osób fizycznych jest, aby były pełnoletnie oraz nie były ubezwłasnowolnione. Rozwiązanie to jest bardzo szerokie i już w trakcie prac nad ustawą w komisjach sejmowych spotkało się z krytyką niektórych jej członków<sup>11</sup>. Problem, jaki może się pojawić przy określaniu zakresu

---

<sup>11</sup> Wskazuje na to P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Jurysta 2002/1, str. 6.

podmiotowego prawa do informacji, nie wynika bynajmniej z treści ustawy, lecz z faktu, iż nie jest on koherentny z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż prawo do uzyskiwania informacji ma obywatel. Jak więc pogodzić owe regulacje, z których regulacja konstytucyjna, a więc najwyższy akt prawny w hierarchii systemu prawa, ogranicza podmiotowo zakres prawa do informacji tylko w odniesieniu do obywateli RP. W trakcie dyskusji w ramach Komisji nadzwyczajnej<sup>12</sup> podnoszona dwa argumenty za tym, aby prawo do informacji potraktować szerzej aniżeli uczynił to ustrojodawca i objąć nim każdego. Po pierwsze wskazywano na brak logiki w przyjęciu rozwiązania iżby prawo do informacji przysługiwało tylko obywatelom, skoro każdy dziennikarz może żądać informacji publicznej i musi ona mu zostać udzielona, pod warunkiem oczywiście, że nie jest objęta ochroną na podstawie przepisu szczególnego. Przepisy prawa prasowego w art. 7 pkt. 5 formułują definicję, zgodnie z którą dziennikarzem jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją, albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. Wynika z tego, że statusem dziennikarza może zostać objęty cudzoziemiec, jak i bezpaństwowiec. Obywatelstwo polskie nie jest tu wymagane. Dopuszczenie do sytuacji, w której cudzoziemiec nie mógłby skorzystać z prawa do informacji, i byłby zmuszony do zwracania się w tej sprawie do dziennikarza, byłaby naruszeniem w sposób nieuzasadniony zasady równości określonej w Konstytucji w art. 32. Dlatego też, jeżeli nie mówimy o prawach wyborczych, które ze swej istoty są uzależnione od posiadania obywatelstwa, nieuzasadnionym byłoby ograniczanie prawa do informacji. Drugim argumentem wskazywanym w trakcie prac komisji była treść aktów prawa międzynarodowego, które wszystkie one jednoznacznie wskazują na prawo do informacji jako prawo odnoszące się do każdego, nie tylko do obywatela danego państwa<sup>13</sup>. Co ciekawe przepis w wersji aktualnie obowiązującej został dodany dopiero po zmianach zaproponowanych przez Senat<sup>14</sup>. W wersji zaproponowanej przez Sejm prawo do informacji obejmowało tylko obywateli. Wydaje się że decyzja ustawodawcy o objęciu tym prawem każdego, stanowi przyjęcie istniejącego już poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w 1992 r., iż „w państwie demokratycznym konstytucyjne przepisy dotyczące praw obywatelskich, z wyjątkiem pewnych praw o czysto politycznym charakterze, jak np. prawo wyborcze, dotyczą również cudzoziemców”<sup>15</sup>. TK dla poparcia tej

---

**12** Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów.

**13** Zob. art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Oba te akty formułują „wolność każdego do otrzymywania i przekazywania informacji i idei” czy też „prawo każdego do swobodnego wyrażania poglądów, które obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji”. Również Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r., stanowi, iż „każdy ma prawo (...) do poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei”.

**14** Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności. Druk nr 742 z dnia 28 sierpnia 2001 r., oraz uchwała Senatu RP z dnia 29 sierpnia 2001 r., w sprawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

**15** Wyrok TK z dnia 20 października 1992 r., K 1/92, OTK 1992/2/23.

tezy powołał się na „przyjęte poglądy doktryny współczesnej, oparte o międzynarodowe standardy praw człowieka i wskazujące wręcz na obowiązek państwa gwarantowania praw, szczególnie zaś wolności osobistych wszystkim, nie tylko obywatelom”. Podobną opinię wyraził H. Izdebki stwierdzając, iż przez termin „obywatel” należy rozumieć każdy podmiot prawa, niezależnie od przynależności do obywatelstwa<sup>16</sup>. Odmiennie twierdzi P. Szkudlarek stwierdzając, iż porównując art. 54 i 61 Konstytucji nie można rozumieć treści art. 61 jako odnoszącego się do każdego. Zdaniem autora, gdyby ustrojodawca chciał przyznać wszystkim prawo do informacji mocą art. 61, to tak by uczynił stosując słowo „każdy” nie zaś „obywatel”<sup>17</sup>. Autor wskazuje dalej, iż art. 54 i 61 różnią się od siebie tym, że 54 daje prawo do **pozyskiwania** informacji publicznej, zaś 61 do jej **uzyskiwania**. P. Szkudlarek pozyskiwanie informacji rozumie jako staranie się o otrzymanie informacji, zaś uzyskiwanie jako uprawnienie mocniejsze w stosunku do obywatela, dające mu silniejszą gwarancję ich otrzymania. W pełni rozumiejąc i akceptując argumenty natury konstytucyjnej, od których należałoby rozpocząć te rozważania, pozwalamy się nie zgodzić z takim czysto literalnym rozumieniem prawa do informacji. Skłaniamy się bardziej ku tezie postawionej przez TK w orzeczeniu cytowanym powyżej, iż pojęcie obywatelstwa jako element niezbędny do uzyskania określonych praw należy odnosić jedynie do tych praw, które w sposób ścisły są utożsamiane z posiadaniem obywatelstwa polskiego. Nawet nie obywatelstwa jakiegokolwiek, gdyż jeżeli z prawa do informacji publicznej chciałby skorzystać apatryda, moim zdaniem nie możnaby mu tego odmówić nawet gdyby w treści ustawy był zapis odnoszący je jedynie do obywateli. W polskim ustawodawstwie samorządowym mieliśmy już przypadek, gdy nawet prawo czysto polityczne jakim jest z całą pewnością prawo do głosowania w wyborach samorządowych, były udostępnione również bezpaństwowcom, pod warunkiem ich przebywania na danym terenie w sposób stały przez okres dwóch lat<sup>18</sup>. H. Izdebki wskazuje również na fakt iż pomimo, że Konstytucja zawiera tylko „standard minimum” ponad który ustawodawcy wolno jest działać, prawo każdego podmiotu wynika zarówno z ogólnych zobowiązań prawno międzynarodowych RP, jak i przyznania każdemu, a nie tylko obywatelowi paralelnych praw wskazanych w art. 54 ust. 1 czy art. 74 ust. 3 Konstytucji RP<sup>19</sup>.

Prawo do informacji jest więc prawem, które nie powinno być uzależniane od jakichkolwiek prawnych czy faktycznych interesów, ani tym bardziej od obywatelstwa osoby ich żądającej. Już dawno odeszliśmy od rozumienia prawa jako li tylko możliwość i przyzwolenie do działania, swoboda działania - w sensie tego co człowiek może robić i czego może domagać się od innych. Takie pojmowanie rzeczywistości kreowanej przez normy prawne zbytnio ją uzależnia od samej tylko

---

<sup>16</sup> H. Izdebki, *Samorząd Terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, str. 186.

<sup>17</sup> Piotr Szkudlarek, glosa do wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2001 r., II SA 155/01, PiP 2002 nr 12, str. 108.

<sup>18</sup> Ordynacja wyborcza stan prawny na 1994 r., stanowiła w art. 2 ust. 2, iż „prawo wybierania przysługuje również osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i nie są obywatelami innego państwa, jeżeli stale zamieszkują w Polsce co najmniej od 2 lat”. Dodatkowo w tamtym okresie uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 kwietnia 1994 r. (MP nr 25 z dnia 11 maja 1994 r., poz. 212) w rozdziale 1 w §2 pkt 2 stwierdzała: „do spisu wyborców wpisuje się również osoby, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy ordynacja wyborcza”.

<sup>19</sup> *Dostęp do informacji publicznej - wdrażanie ustawy*, praca zespołowa pod redakcją prof. H. Izdebskiego, Urząd Służby Cywilnej 2001 r., str. 30.



treści normatywnej. A przecież Konstytucja RP z 1997 r. w art. 30 wskazuje na godność człowieka jako na źródło wolności i praw człowieka oraz obywatela. Źródłem wolności i praw nie jest sama treść Konstytucji, lecz stanowią one jedynie normatywne odzwierciedlenie, potwierdzenie faktów wynikających ze sfery pozaprawnej. Skoro nie można żądać od osoby wykonującej prawo do informacji wykazania interesu prawnego czy faktycznego, co mogłoby z praktycznego punktu widzenia ewentualnie uzależnić ich udzielenie, gdyż taka konstrukcja nie jest obca polskiemu ustawodawcy, to za bezcelowy uznaję bezwzględny wymóg wykazywania się posiadaniem polskiego obywatelstwa. Skłaniamy się ku takiemu rozumieniu **art. 61 Konstytucji** jako całości, iż **stanowi on jedynie potwierdzenie prawa, które od dawna przynależało do szerokiej sfery praw człowieka**. Ze względu na taką a nie inną sytuację polityczną w Polsce, nie było prawnych możliwości by w pełni tę zasadę prawnie potwierdzić. Dopiero demokratyzacja życia publicznego, i swoboda wyrażania swych opinii umożliwiły uchwalenie Konstytucji, która po raz pierwszy zawarła w swej treści prawo do informacji. Śmiem twierdzić, iż treść art. 61 nie ma charakteru konstytucyjnego lecz deklaratoryjny, gdyż potwierdza jedynie fakt który już od pewnego czasu znalazł swój wydzźwięk w orzecznictwie. Poza tym prawo do informacji od wielu lat było składową aktów prawa międzynarodowego, z których większość obowiązywała również w Polsce.

Reasumując, bronimy poglądu, iż wobec treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, **w Polsce prawo do informacji jest prawem przysługującym każdemu**, i pomimo literalnej sprzeczności ustawy z Konstytucją nie wydaje się by, ustrojodawca zamierzał dokonać zawężenia podmiotowego prawa do informacji. Wydaje mi się, że zarówno ustawodawca jak i ustrojodawca zmierzali w tym samym kierunku, kształtując zakres podmiotowy prawa do informacji. Odmienne rozumienie podmiotowego zakresu prawa do informacji mogłoby zostać uznane za niczym nieuzasadniony przejaw dyskryminowania części społeczeństwa. Cudzoziemcy tak samo jak każdy polski obywatel mają obowiązek przestrzegać obowiązującego prawa, jednak pozbawieni zostali by fundamentalnego i jakże niezbędnego instrumentu, szczególnie przy próbie bronięcia swych praw w zmaganiach z administracją publiczną.

#### **Ad. 2) bezpłatność dostępu do informacji publicznej**

Zasada bezpłatności znalazła swoje odzwierciedlenie w treści samej ustawy w art. 7 ust. 2, z którego wynika, że „dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15”. Z art. 15 wynika, iż wnioskodawcę można obciążyć kosztami dodatkowymi związanymi ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Nie ma wątpliwości co do faktu, iż **bezprawnym jest uzależnienie przyjęcia wniosku w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej od uiszczenia jakiegokolwiek opłaty**. Udzielanie informacji w trybie uodip nie może być uzależnione od obowiązku uiszczenia już na samym początku również opłaty skarbowej. NSA stwierdził, iż skoro informacja żądana mieści się w zakresie przedmiotowym określonym w art. 6; a zgodnie z art. 7 ust. 2 uodip dostęp jest bezpłatny, to to oznacza, iż nie podlega opłacie skarbowej<sup>20</sup>. **Należy odróżnić bezpłatność dostępu do informacji publicznej od możliwości ponoszenia przez wnioskodaw-**

---

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2003 r. - zainteresowany zwrócił się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o informację na temat wysokości wydatków w 2002 r., wraz z ksero tych wydatków poniesionych na utrzymanie inspektoratu. Inspektor zwrócił wniosek, gdyż nie została uiszczona opłata skarbową.

cę **kosztów jej udzielenia**. Intencją ustawodawcy było wprowadzenie całkowitej bezpłatności w dostępie do informacji publicznej. Ta zasada odnosi się do wszystkich form udostępniania informacji publicznej, o czym mówi wyraźnie art. 7 ust. 2 uodip. W praktyce oznacza to zakaz pobierania jakichkolwiek opłat za korzystanie ze stanowiska komputerowego połączanego z internetem, jeśli na instalację takowego dany urząd się zdecydował. Czym innym natomiast jest wnoszenie określonych opłat, które ustawodawca określa jako dodatkowe. Co ważne, możliwość obciążenia wnioskującego kosztami dodatkowymi zostało przewidziane tylko i wyłącznie w odniesieniu do informacji publicznych udostępnianych na wniosek określony w art. 10 ust. 1 uodip<sup>21</sup>. Można się zastanawiać, na czym miałyby polegać te dodatkowe koszty?. **Dodatkowe koszty** w tym rozumieniu **odnoszą się do dwóch elementarnych składników: materialnych** (materiał, nośnik, na którym zostaje informacja udzielona), **oraz osobowych** (praca osoby, która specjalnie dla zadośćuczynienia prośbie zainteresowanego została oddelegowana do załatwienia tej konkretnej sprawy). Dlatego należy postulować, co zresztą w wielu urzędach jest już realizowane, aby sprawami związanymi ze stosowaniem uodip w danej jednostce organizacyjnej zajmował się konkretny pracownik odpowiedzialny za te działania, posiadający jednocześnie odpowiednie pełnomocnictwa w celu szybszego i sprawnego udzielania odpowiedzi na żądania zainteresowanych. Wyodrębnienie jednej komórki w całej strukturze do wykonywania tych tylko zadań związanych z funkcjonowaniem uodip wprowadza jasność kompetencji i odpowiedzialności w tym zakresie, oraz potencjalnie powinno przyspieszyć załatwianie wpływających wniosków. Poza tym, jeżeli istniałaby osoba wyłącznie odpowiedzialna za załatwianie przedmiotowych spraw, wydaje się, że odpowiadałaby jedna ze składowych dodatkowych kosztów, jakim jest element osobowy. Moim zdaniem nie można jako koszty dodatkowe traktować wynagrodzenia dla osoby zajmującej się wyłącznie realizacją obowiązków wynikających z uodip, gdyż jest to zakres zadań tej osoby i nie ma podstaw by uznać, że działania podejmowane przez urzędnika są działaniami powodującymi koszty dodatkowe. Wydaje się, że skoro urząd oddelegował osobę do załatwiania tylko tej kategorii spraw, postanowił sam w całości przejąć ciężar ponoszenia dodatkowych kosztów osobowych związanych z udostępnianiem informacji publicznej. W tej sytuacji dodatkowym kosztem pozostałoby to, co odnosi się do materiału i nośnika, na którym znajdują się będzie informacja. Koszty dodatkowe stanowić będą tylko składniki materialne. Wydaje się, że te dodatkowe koszty mogą obejmować tylko sam proces udostępnienia, nie zaś wszelakie koszty z tym związane. Przykładowo kosztem dodatkowym będzie skopiowanie treści uchwał na płytę CD, lecz w żaden sposób nie można w kalkulować w opłatę za skopiowanie, kosztu zakupu nagrywarki do już istniejącego komputera na tym stanowisku. Podsumowałbym to takim stwierdzeniem, iż **założeniem ustawodawcy jest bezpłatność dostępu, co nie oznacza bezkosztowego udostępnienia informacji publicznej lub jej przekształcenia zgodnie z treścią wniosku.**

#### **Ad. 3). zakaz żądania interesu prawnego lub faktycznego od wnioskodawcy**

W art. 2 uodip zawarta jest zasada dostępności, z której wynika, iż prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Ustawodawca stanął na stanowisku, że prawo do infor-

---

<sup>21</sup> Art. 10 ust. 1: „Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek (...)”.



macji stanowi składową katalogu praw człowieka, skoro odnosi się ono do każdego, bez względu na posiadane obywatelstwo, narodowość czy interes prawno-faktyczny. Treść tej zasady wydaje się, iż nie wymaga głębszej analizy. W praktyce oznacza to zakaz żądania od osoby zainteresowanej treścią informacji publicznej by wykazywała się jakimkolwiek interesem prawnym czy faktycznym. Jeżeli dana informacja nie podlega udostępnieniu w innym trybie (art.1 ust. 2 uodip<sup>22</sup>) i nie stanowi tajemnicy chronionej, powinna być udostępniona osobie żądanej.

#### **Ad. 4). obowiązek udzielenia informacji aktualnej.**

Obowiązek udzielania informacji publicznej aktualnej, **może być traktowany w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym**. W ujęciu podmiotowym oznacza, iż obowiązane do udzielenia informacji publicznej są podmioty będąc w posiadaniu takich informacji (art. 4 ust. 3 uodip). Naszym zdaniem należy to rozumieć również w ten sposób, że nawet jeżeli tryb i zasady udzielania informacji są uregulowane odrębną ustawą, to jeżeli organ jest w ich posiadaniu nie powinien odmówić ich udzielenia. Oczywiście udzielenie informacji pomimo właściwości odrębnego trybu nie powinno ograniczać w żaden sposób ani naruszać istoty prawa do informacji określonej w ustawie szczególnej, ani naruszać tych szczególnych zasad wynikających z ustaw szczególnych. Jeżeli organ jest w posiadaniu informacji objętych przykładowo tajemnicą lekarską, nie może on jej ujawniać gdyż sytuacja ta wskazuje nie na niemożność udzielenia, lecz wymaga wprost odmowy udzielenia w oparciu o art. 5 ust. 1 uodip, ustawę o zawodzie lekarza<sup>23</sup> oraz ustawę o ochronie zdrowia psychicznego<sup>24</sup>. Informacje powinny być dostarczane niezwłocznie, przez podmiot który go posiada. Pomimo, iż sam nie jest autorem owej informacji nie może on odmówić jej udzielenia tylko dlatego, iż pochodzi ona od innego organu. W przedmiotowym ujęciu owy obowiązek oznacza, iż prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 ust. 2 uodip). Nie jest istotnym na jakim etapie „obróbki” znajduje się informacja będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, gdyż jeżeli jest ona informacją publiczną i jej jawność nie jest ograniczona przepisem szczególnym, powinna zostać udostępniona. Przykładowo może to dotyczyć wątpliwości odnośnie jawności projektu protokołu obrad organu uchwałodawczego w jednostce samorządu terytorialnego. Fakt, iż jest to projekt i nie został jeszcze zatwierdzony przez radę/sejmik (co z reguły odbywa się na następnej sesji) nie pozbawia tego dokumentu waloru informacji publicznej. Czym innym jest bowiem ewentualna odpowiedzialność dziennikarza za zacytowanie danej wypowiedzi z projektu protokołu gdy okaże się, że na sesji zatwierdzającej protokół osoba zainteresowana złożyła korektę własnej wypowiedzi, co zostało zatwierdzone przez radę, a czym innym fakt ciągłego posiadania przez protokół waloru informacji publicznej.

**Ad 5.). Zasada jawności obrad organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych** (co się z tym wiąże prawo do otrzymania protokółów z obrad tych organów, jak i prawo do samodzielnego rejestrowania ich przebiegu).

---

<sup>22</sup> „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”.

<sup>23</sup> Ustawa o zawodzie lekarza z dnia 5 grudnia 1996 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 28, poz.152.

<sup>24</sup> Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994, Dz. U. z 1994 r., Nr 111, poz. 535.

W tym zakresie zarówno ustawy ustrojowe, jak i Konstytucja wyraźnie stanowią, iż jednym z przejawów jawności jest prawo wstępu na sesje rady/sejmiku, czy też jak określa to szerzej ustrojodawca, wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Oba akty prawne nie pozostawiają żadnych wątpliwości, iż obrady rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa są zawsze jawne, a jakiegokolwiek próby utajniania obrad są możliwe tylko i wyłącznie na podstawie wyraźnie to przewidujących przepisów ustawowych. Jest to stwierdzenie o tyle istotne, iż w pewnym okresie czasu można było zauważyć dążność niektórych rad do utajniania nie tylko głosowań, ale i swoich obrad na podstawie własnej uchwały w oparciu o normy statutowe<sup>25</sup>. Jakiegokolwiek wprowadzanie możliwości odbywania się obrad za zamkniętymi drzwiami, musi jasno i wyraźnie wynikać z przepisów ustawowych. Normowanie tych spraw w statucie jest niedopuszczalne, i jedynie przepis ustawy może ograniczać jawność obrad<sup>26</sup>. Centrum Monitoringu Wolności Prasy jeszcze przed wejściem w życie tych regulacji, zwracało uwagę na fakt utajniania obrad przez samorządowców. W swoim stanowisku przedstawionym już 3 grudnia 1996 r. wskazywało, iż praktyka utajniania obrad organów samorządowych godzi w ideę jawności i swobody przepływ informacji. Przypadki takie miały miejsce np. w Ostródzie<sup>27</sup> i Przemyśle<sup>28</sup>.

Ustawy ustrojowe nie regulują kwestii sprawozdawczości z przebiegu obrad. Pomocna w tym zakresie jest Konstytucja, która stanowi w art. 61 ust.2, iż prawo do uzyskiwania informacji obejmuje również prawo do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, wraz z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Gdybyśmy literalnie interpretowali ten przepis, to wynikiem tego mogłaby być konkluzja, iż ustrojodawca nie zezwala na nagrywanie kamerą video rejestrującego zarówno dźwięk jak i obraz jednocześnie. Jednak celowościowa interpretacja przepisu nie powinna pozostawiać wątpliwości, iż zamierzeniem ustawodawcy było umożliwienie nagrywania obrad tych organów przy wykorzystaniu zarówno dźwięku i obrazu, przy stosunku tych pojęć do siebie alternatywnym, jak i koniunkcyjnym<sup>29</sup>. W podobnym duchu wypowiedział się skład orzekający NSA, który zwrócił uwagę na fakt, iż uchwała rady gminy zakazująca rejestracji obrazu z jej obrad narusza konstytucyjną zasadę jawności działania organów władzy publicznej<sup>30</sup>, i nie znajduje oparcia w przepisach prawa mate-

---

<sup>25</sup> Wojewoda podlaski stwierdził w rozstrzygnięciu nadzorczym (Pr 0911/101/01) niedopuszczalność wprowadzenia do statutu zapisu przewidującego możliwość wyłączania jawności obrad. Rada Gminy Juchnowiec Kościelny wprowadziła do statutu zapis mówiący, iż : „na wniosek co najmniej 1/4 liczby radnych obecnych na sesji rada może postanowić, iż ze względu na ważny interes społeczny gminy lub poszczególnych obywateli, cała sesja lub obrady nad poszczególnymi punktami odbędą się za drzwiami zamkniętymi” (§ 22 ust. 2 zał. do uchwały Rady gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 21 sierpnia 2001 r., Nr XXVIII/244/2001).

<sup>26</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z 17 sierpnia 2001 r. PN.II.0911-3/24/01, OSS 2001/4/120.

<sup>27</sup> Zob. Rzeczpospolita z dnia 8 listopada 1996 r., Radni mogą zakazać filmowania.

<sup>28</sup> Zob. Gazeta Wyborcza z dnia 22 listopada 1996 r., Wyrzucić media.

<sup>29</sup> Na marginesie należy wskazać na regulacje określające zasady sprawozdawczości z przebiegu procesu karnego, które zezwalając przedstawicielom radia, telewizji, filmu i prasy na dokonywanie utrwałień przebiegu rozprawy, wskazują na rejestrację jej przebiegu za pomocą aparatury utrwalającej obraz i dźwięk. Zob. art. 357 kodeksu postępowania karnego.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 12 października 1999 r., II S.A. 220/99, Wokanda 2000/7/41.

rialnego. Obywatel zdaniem składu orzekającego ma nie tylko prawo wstępu na obrady, lecz może je filmować, nagrywać czy rejestrować w inny sposób<sup>31</sup>.

Kwestia sprawozdawczości z obrad organów samorządowych została również uregulowana w prawie prasowym<sup>32</sup>. Wraz z wejściem w życie uodip, w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy regulujące to odrębnie ustawy. Zgodnie z tą ustawą prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (art. 3 ust.1 pkt 3 uodip). W wymienionej kategorii mieszczą się również takie organy jak Sejm i Senat, organy uchwałodawcze wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego, natomiast wyłączone są zeń Rada Ministrów, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Prezydium Sejmu czy zarząd województwa lub powiatu. W przypadku Sejmu i Senatu kwestia ta została pozostawiona do regulacji w drodze regulaminów obu izb<sup>33</sup>.

#### **Ad. 6) Obowiązek zapewnienia możliwości kopiowania, wydruku czy przesłania lub przeniesienia na powszechnie stosowany nośnik informacji publicznej.**

Ustawodawca formułując w uodip generalną zasadę, iż każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną oraz, iż wykonywanie prawa do informacji publicznej przysługuje każdemu, określił jednocześnie różne formy udostępniania informacji, w zależności od treści wniosku i charakteru żądanych informacji. Wydaje się, iż formy wskazane w art. 61 Konstytucji są przykładowo zaproponowanymi przez ustrojodawcę, choć jakże szeroko sformułowanymi<sup>34</sup>. Poprzez określenie „dostęp” rozumiałbym wszelkie możliwe formy, w wyniku których będziemy mieli możliwość zapoznania się z treścią dokumentów (bardzo szeroko rozumianych, w potocznym tego słowa znaczeniu), czy to bezpośrednio, poprzez otrzymanie oryginału, bądź jego kopii, czy też naocznie poprzez możliwość jego obejrzenia na ekranie monitora za pośrednictwem internetu. Ustawodawca, regulując formy udostępniania informacji publicznej, określił w uodip różne ścieżki dostępu do niej. Jedną z nich charakterystyczną dla trybu wnioskowego jest obowiązek zapewnienia możliwości kopiowania, wydruku czy przesłania lub przeniesienia na powszechnie stosowany nośnik informacji publicznej. Problemem w praktyce, jaki może się pojawiać jest kwestia kosztów za tego typu formę dostępu do informacji, lecz to zostało już omówione powyżej.

#### **Ad. 7). Prawo odmowy udostępnienia informacji przetworzonej w razie braku szczególnej istotności tego przetworzenia dla interesu publicznego.**

Art. 3 uodip określając uprawnienia wynikające z prawa do informacji wskazuje, iż poza informacją prostą (przez co rozumiemy informację, która nie wymaga przetworzenia) istnieje

---

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 12 października 1999 r., II S.A. 220/99, został wydany na tle sprawy, jaka miała miejsce w województwie ostrołęckim. Wojewoda ostrołęcki stwierdził nieważność uchwały rady gminy w Myszyncu, która 1 grudnia 1998 r. wydała zakaz nagrywania sesji. Zob. Rzeczpospolita z dnia 13 października 1999 r., Sesja na video.

<sup>32</sup> Ustawa prawo prasowe z 26 stycznia 1984 r., Dz. U. 84.5.24., z późn. zm.

<sup>33</sup> Zob. regulamin Sejmu art. 98 i 102, (tekst jednolity M.P. z 1998 r., Nr 44, poz. 618 z późn. zm.), oraz w odniesieniu do Senatu odpowiednie regulacje regulaminu Senatu - art. 36-38, 40, 41, (M.P. 2000, Nr 8, poz. 1870).

<sup>34</sup> Zob. art. 61 ust. 2 Konstytucji: „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.

możliwość żądania dostarczenia informacji przetworzonej. Ustawodawca nie definiuje na czym miałyby polegać przetworzenie informacji publicznej, w związku z tym ustalenie właściwego powszechnie akceptowanego rozumienia tego terminu pozostaje do ustalenia w drodze pojawiających się orzeczeń i poglądów doktryny na ten temat. Należy więc uściślić na czym polega różnica pomiędzy przekształceniem informacji a jej przetworzeniem. **Przekształcenie jest działaniem podejmowanym wobec informacji, natomiast przetworzenie to działania na samej informacji publicznej, zmieniające informację już istniejącą.** Przy przetworzeniu mamy do czynienia z pewnym intelektualnym wysiłkiem osoby zmierzającym do otrzymania pewnego wyniku na podstawie posiadanych już danych. Kompilacja posiadanych informacji ma sprawić, że z ich połączenia otrzymamy nową treść lub nową całościową informację. M. Jabłoński i K. Wygoda dodają do tej definicji, iż za informację przetworzoną należy uznać taką, do której wytworzenia konieczne było intelektualne zaangażowanie podmiotu przygotowującego informację. Należy zdaniem autorów uznać za przetworzenie wszystkie działania, które nie przybierają postaci wyłącznie technicznego przeniesienia danych<sup>35</sup>. Uzasadnione jest przyjęcie, że za przetworzenie należy rozumieć zestawienie konkretnych danych z określonego okresu, przybierające postać różnego rodzaju porównań, ostatecznych wyliczeń, odniesień do innych okresów itd<sup>36</sup>. **Przekształcenie informacji natomiast, jest zabiegiem o wymiarze czysto technicznym i odnosi się jedynie do zewnętrznej formy danej wypowiedzi czy też dokumentu.** Oznacza ono zmianę postaci materialnej substratu informacji bez jednoczesnego wpływu na treść pierwotnego komunikatu zawartego w samym przekazie<sup>37</sup>. Przykładowo przekształceniem będzie sporządzenie protokołu na piśmie po odsłuchaniu informacji publicznej zawartej na taśmach magnetofonowych, zaś przetworzeniem będzie dokonanie pewnych porównań czy zestawień na podstawie otrzymanego protokołu. O przekształceniu informacji mówi wyraźnie art. 15 ust. 1 uodip, odnosząc to zagadnienie wyłącznie do formy żądanej informacji wskazanej we wniosku. Jeżeli organ zobowiązany ma przekształcić informację we wskazaną we wniosku, i poniesie z tego tytułu koszty, wtedy może on pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Jeżeli więc wnioskodawca wnosi o przekształcenie informacji w konkretną formę, w zależności od stopnia skomplikowania tej formy może zostać obciążony kosztami tej operacji dokonanej na informacji. Natomiast przetworzenie informacji żądane przez zainteresowanego, nie powoduje obowiązku ponoszenia żadnych kosztów. Jedynie udzielenie tego typu informacji przetworzonej wymaga wykazania, iż jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Ten, kto chciałby otrzymać informację i przewiduje, iż zadośćuczynienie treści żądanej informacji wymaga jej przetworzenia, powinien już na etapie wnioskowania o udzielenie informacji wykazać, dlaczego jego zdaniem przetwarzanie tej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Stwierdzenie to nie powinno jednak wywołać wrażenia, że to zainteresowany ma obowiązek wykazania, dlaczego zachodzić może w tym konkretnym przypadku szczególna istotność udzielenia tej informacji z punktu widzenia interesu publicznego. Ostateczna decyzja w tym zakresie leży zawsze po stronie podmiotu zobowiązanego. Chodzi tu bardziej o to by uprzedzić

---

35 M. Jabłoński, K. Wygoda komentarz (...) str. 32.

36 Z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 2 kwietnia 2003 r., SA/Sz 2872/02.

37 M. Jabłoński, K. Wygoda komentarz (...), str. 36.

pytania, które z pewnością zostaną sformułowane ze strony podmiotu zobowiązanego. To organ ma wykazać, że żądane przetworzenie nie leży w interesie publicznym. W przypadku przetworzonych informacji publicznych został wprowadzony wyjątek od zasady, że domagający się udostępnienia informacji publicznej nie musi wykazywać interesu prawnego czy faktycznego. Należy to rozumieć w ten sposób, że informacja przetworzona nie powinna być udzielana zawsze każdemu, kto o nią prosi<sup>38</sup>. Podmioty udzielające informacji muszą ustalić i rozważyć, czy jej udostępnienie w zakresie określonym we wniosku jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Trzeba jednak pamiętać, że odmowa przetwarzania informacji nie może oznaczać jednocześnie odmowy udzielenia informacji. Należy powiadomić wnioskodawcę o możliwym zakresie udostępnienia informacji i jeżeli zechce on skorzystać z niego udzielić tej informacji. Takie skonstruowanie zakresu prawa do informacji, które w praktyce może dostęp do informacji ograniczać, już na etapie prac komisji parlamentarnych było uznawane za dyskusyjne<sup>39</sup>. Przyznawano już wtedy, iż takie rozwiązanie jest dalekie od doskonałości, niemniej jednak – w imię prymatu dobra publicznego nad prywatnym – zdecydowano się na takie rozwiązanie, jakie mamy dziś w ustawie<sup>40</sup>. Biorąc pod uwagę dodatkowo fakt, że niezwykle trudne jest jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia interesu publicznego, uzyskanie informacji przetworzonej może być w praktyce dotknięte szczególną uznaniowością i brakiem jednolitości decydowania w skali kraju. Jest to wyrażenie niedookreślone, i nie może być zdefiniowane w sposób abstrakcyjny, w oderwaniu od konkretnej sytuacji. Ustalenie czy coś jest szczególnie istotne dla interesu publicznego zależy od okoliczności danej sprawy oraz miejsca i czasu. Interes publiczny należy interpretować jako interes mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego lub ogólnie wszystkich mieszkańców kraju. Organ dokonuje nie tylko oceny wniosku, ale również bierze pod uwagę zakres, w jakim wnioskodawca chce uzyskać informację publiczną. Ocenie podlega nie tylko celowość, ale i zakres udostępnienia informacji publicznej<sup>41</sup>. Według powszechnego odczucia wydaje się, że przetwarzanie danej informacji będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego, jeżeli z wyników tego przetworzenia mogłyby skorzystać również inne ściśle nieokreślone osoby poza samym wnioskodawcą. Istnieje również obawa, że pozostawienie tego typu konstrukcji będzie powodować, że osoby chcące otrzymać informację przetworzoną dla własnych potrzeb, będą utożsamiać swój interes indywidualny z interesem publicznym. Nie jest łatwo wykazać, kiedy interes indywidualny jest całkowicie obojętny z punktu widzenia interesu publicznego. Pojawia się pytanie, jaki ma charakter ograniczenie wynikające z art. 3 ust. 1 pkt 1 uodip. **Czy w razie stwierdzenia, że w danym przypadku nie zachodzi szczególna istotność z punktu widzenia interesu publicznego, podmiot zobowiązany ma obowiązek nie udzielić żądanej informacji przetworzonej?**. Naszym zdaniem przepis ten ma na celu ograniczenie obowiązku odpowiadania na wnioski oczywiście niesłuszne i niczym nieuzasadnione. Naszym

---

<sup>38</sup> Z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 2 kwietnia 2003 r., SA/Sz 2872/02.

<sup>39</sup> Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów /nr 9/. 11 kwietnia 2001 r., Druk 35266 B. cyt. za T. Aleksandrowiczem, komentarz (...) str. 86.

<sup>40</sup> Op.cit. str. 86.

<sup>41</sup> A Piskorz Ryń, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Wspólnota Terytorialna, nr 45, z 2001 r., s. 39.

zdaniem **przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 nie ma charakteru zakazującego**, lecz jedynie umożliwiającego w razie zaistnienia szczególnych okoliczności wydania decyzji odmownej. W związku z tym niestety zbyt wiele może zależeć od czynników poza merytorycznych w całym procesie udzielania tego typu informacji, skoro zachowanie odmienne nie jest w żaden sposób normatywnie sankcjonowane. I niestety możemy dojść do sytuacji, gdy udzielenie (lub nie) będzie traktowane jako swoiste prawo łaski. Nie ograniczałbym jednak tego przepisu jeszcze bardziej z tego powodu, i wprowadzał zakaz całkowity udzielania informacji w razie braku istotności jej przetworzenia dla interesu publicznego.

Reasumując, **udzielanie informacji przetworzonej oparte jest na dwóch wyjątkach od generalnych zasad udzielania informacji publicznych**. **Po pierwsze**, wnioskodawca powinien wykazać istnienie interesu publicznego, który warunkowałby ujawnienie informacji przetworzonej. Literalne brzmienie ustawy nie wskazuje na taki obowiązek, lecz praktyka codzienności wykazuje, że podmiot zobowiązany zanim zadecyduje o przetworzeniu żądanej informacji zwraca się do wnioskodawcy z zapytaniem, gdzie widzi on szczególną istotność dla interesu publicznego w tym zakresie. **Po drugie**, faktycznym decydentem w kwestii udzielenia informacji publicznej nie jest już tylko sam ustawodawca, który w odniesieniu do informacji prostej wprowadza ograniczenia ich ujawniania, które są w miarę ściśle określone w przepisach ustaw szczególnych, lecz jest nim podmiot zobowiązany, który wydaje w tej kwestii uznaniową decyzję administracyjną, mogącą być później przedmiotem postępowania odwoławczego i ewentualnie skargi do sądu administracyjnego.

2. **Analiza orzecznictwa Samorządowych Kolegiów  
Odwoławczych z obszaru województwa Podlaskiego:  
SKO w Białymstoku, SKO w Łomży i SKO w Suwałkach.**

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198) w większości weszła w życie od dnia 1 stycznia 2002 r. Od tego czasu minęło ponad 5 lat. Poniższa analiza ma za zadanie przedstawić jak kształtowało się orzecznictwo SKO z obszaru województwa Podlaskiego od roku 2002 do końca sierpnia 2007 r.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku**

ROK	RODZAJ SPRAWY	ROZSTRZYGNIĘCIE
2002	1. Odmowa dostępu do informacji publicznej	Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania
2003	1. Zażalenie na niezakończony termin sprawy w terminie 2. Zażalenie na niezakończony termin sprawy w terminie 3. Odmowa dostępu do informacji publicznej 4. Zażalenie na niezakończony termin sprawy w terminie 5. Odmowa dostępu do informacji publicznej	Umożliwienie postępowania Zwrot zażalenia – 66 §3 kpa Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania Zwrot zażalenia – 66 §3 kpa Stwierdzenie niedopuszczalności odwołania
2004	1. Odmowa dostępu do informacji publicznej 2. Odmowa dostępu do informacji publicznej 3. Odmowa dostępu do informacji publicznej 4. Odmowa dostępu do informacji publicznej 5. Odmowa dostępu do informacji publicznej 6. Odmowa dostępu do informacji publicznej	Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania j.w j.w j.w j.w j.w



2005	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zażalenie na niezakończony proces w terminie</li> <li>2. Zażalenie na niezakończony proces w terminie</li> <li>3. Zażalenie na niezakończony proces w terminie</li> <li>4. Zażalenie na niezakończony proces w terminie</li> <li>5. Zażalenie na niezakończony proces w terminie</li> <li>6. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>7. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>8. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>9. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>10. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>11. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>12. Odwołanie od pisma wzywającego do uiszczenia opłaty skarbowej</li> </ol>	<p>Uznanie zażalenia na uzasadnione</p> <p>Uznanie zażalenia na uzasadnione</p> <p>Uznanie zażalenia na uzasadnione</p> <p>Uznanie zażalenia na uzasadnione</p> <p>Uznanie zażalenia na uzasadnione</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Stwierdzenie niedopuszczalności odwołania</p>
2006	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>2. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>3. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>4. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>5. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>6. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>7. Zażalenie na niezakończony proces w terminie</li> <li>8. Zażalenie na niezakończony proces w terminie</li> </ol>	<p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Stwierdzenie niedopuszczalności odwołania</p> <p>Stwierdzenie niedopuszczalności odwołania</p> <p>Uznanie zażalenia na uzasadnione</p> <p>Uznanie zażalenia na uzasadnione</p>
2007	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>2. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>3. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>4. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>5. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>6. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>7. Zażalenie na niezakończony proces w terminie</li> <li>8. Złożony wniosek z pytaniem czy udostępnienie informacji publicznej podlega opłacie skarbowej</li> </ol>	<p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Stwierdzenie niedopuszczalności odwołania</p> <p>Uznanie zażalenia na uzasadnione</p> <p>Zwrot podania</p>

### Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży

ROK	RODZAJ SPRAWY	ROZSTRZYGNIĘCIE
2002	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> <li>2. Odmowa dostępu do informacji publicznej</li> </ol>	<p>Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania</p> <p>Uchylenie w całości</p>



2003	1. Odmowa dostępu do informacji publicznej	Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania
2004	1. Odmowa dostępu do informacji publicznej	Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania
2005	1. Odmowa dostępu do informacji publicznej 2. Odmowa dostępu do informacji publicznej	Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania
2006	1. Odmowa dostępu do informacji publicznej	Utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję.
2007	1. Odmowa dostępu do informacji publicznej	Uchylenie i przekazanie do ponownego rozpoznania

### Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach

ROK	RODZAJ SPRAWY	ROZSTRZYGNIĘCIE
2002	Brak sprawy	
2003	Brak sprawy	
2004	Brak sprawy	
2005	1. Wniosek o udostępnienie informacji dotyczącej działalności SKO w Suwałkach w latach 2001 - 2004	Przekazano informację
2006	1. Zażalenie na postanowienie o konieczności wniesienia odrębnego pisma w sprawie uzyskania dostępu do informacji 2. Zażalenie na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia  <i>W/w sprawy o nr 2 i 3 dotyczyły tego samego postanowienia, które było kierowane do dwóch innych osób</i>	Utrzymano w mocy  Utrzymano w mocy (sprawa trafiła do wsa w białymstoku; w dniu 8.06.2006 sąd utrzymał w mocy)
2007	BRAK SPRAWY	

Podstawę prawną działania Samorządowych Kolegium Odwoławczych stanowi ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>1</sup> oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegację ustawową. Zgodnie z powyższą ustawą SKO są organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowań lub stwierdzenia nieważności decyzji w trybie uregulowanym przez przepisy kpa oraz Ordynacji podatkowej<sup>2</sup>. Kolegium orzeka również w innych sprawach określonych w odrębnych ustawach. Właściwość miejscowa Samorządowych Kolegium Odwoławczych będących przedmiotem opracowania obejmuje 118 gmin na obszarze całego województwa podlaskiego. SKO w Białymstoku obejmuje powiaty: białostocki, bielski, hajnowski, moniecki, siemiatycki, sokólski, oraz miasto na prawach powiatu – Białystok. SKO w Suwałkach obejmuje powiaty: suwalski ziemski, suwalski grodzki, augustowski i sejneński. SKO w Łomży obejmuje powiaty: grajewski, kolneński, łomżyński, wysokomazowiecki, zambrowski i miasto Łomża na prawach powiatu.

Od początku obowiązywania uodip liczba spraw we wszystkich 3-ech SKO wyniosła 49. Zdecydowanie największa ilość spraw rozpatrywana była przez składy orzekające SKO w Białymstoku. Na 49 wszystkich spraw, **białostockie SKO** rozpatrzyło 40, co stanowi aż **81,63 %**. Gdy chodzi o **SKO w Łomży**, rozpatrzyło 8 spraw co stanowi **16,32%**, zaś **SKO w Suwałkach** 3 sprawy co stanowi **6,12 %**. W stosunku do liczby wszystkich spraw rozstrzyganych przez SKO, sprawy z zakresu uodip stanowiły znikomy procent., co przedstawia poniższe zestawienie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze	Rok kalendarzowy	Liczba spraw ogółem	Sprawy z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej
SKO BIAŁYSTOK	2006	3110	8 – 0,25 %
	2005	3331	12 – 0,36 %
	2004	2875	6 – 0,20 %
	2003	2359	5 – 0,21 %
	2003	2683	1 – 0,03 %
	Lata 2003-2006	14358	0,22 %
SKO ŁOMŻA	2006	1391	1 – 0,07 %
SKO SUWAŁKI	2003	688	0 – 0%

Gdy chodzi o rodzaj rozstrzygnięć podejmowanych przez SKO generalnie pojawiały się dwa rodzaje rozstrzygnięć. Największa ilość spraw dotyczyła **odwołań od decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznej**. Sprawy te stanowiły **71,42 %** rozstrzygnięć. Druga grupa to **zażalenia na niezafatwienie sprawy w terminie**. Liczba spraw wyniosła **22,44 %** wszystkich spraw. Jak widać termin 14 – dniowy na udzielenie odpowiedzi na wniosek jest terminem dość

1 Dz. U z 2001 r. nr 79 poz. 856 ze zm.

2 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., t.j. Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60.

krótkim, który w praktyce nie zawsze jest przestrzegany. Zgodnie z najnowszym orzecnictwem sądowym w tej materii - „bezczyność organu w sytuacji określonej przepisami uodip polega na tym, że podmiot zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje, lub też nie wydaje decyzji w przypadku, gdy zachodzą ustawowe przesłanki do odmowy udzielenia informacji”<sup>3</sup>. Z bezczynnością mamy, więc do czynienia wtedy, gdy organ w terminie ustalonym przez prawo nie podjął żadnych czynności w sprawie lub nie zakończył postępowania wydaniem decyzji, postanowienia lub też innego aktu, bądź nie podjął czynności do której był zobowiązany<sup>4</sup>. Bezczyność organu jest stanem ciągłym, w jakim pozostaje on po upływie terminu określonego na załatwienie sprawy<sup>5</sup> jednak jest to pojęcie złożone, gdyż dla jego stwierdzenia muszą zostać spełnione łącznie dwie przesłanki. Pierwsza to wykazanie, iż sprawa nie została załatwiona druga zaś, iż nie została załatwiona w terminie. Niespełnienie którejkolwiek z nich uniemożliwia uznanie, iż organ pozostaje w bezczynności. Kpa przewiduje możliwość złożenia zażalenia na niezakończenie sprawy w terminie (art. 37).

W praktyce orzeczniczej SKO zauważalne są również sytuacje składania odwołań od pism które nie przybierają formy decyzji. SKO jako organ II instancji w sprawach dotyczących realizacji obowiązków wynikających z uodip działac mogą jedynie wtedy, gdy mamy do czynienia z odmową udostępnienia informacji - wyłączeniem jej powszechnej dostępności ze względu na obowiązywanie przepisu ustawy szczególnej chroniącej dane informacyjne. Zdarzały się przypadki gdy podmioty zobowiązane wydawały decyzje administracyjne w sytuacjach do tego nie przewidzianych. Jeżeli bowiem podmiot do którego wpłynął wniosek danej informacji nie posiada, nie może wydawać decyzji administracyjnej odmawiającej dostępu do informacji. W takich sytuacjach powinno się w drodze pisemnej jedynie poinformować, że dana informacja nie jest w posiadaniu podmiotu, natomiast nie wolno wydawać decyzji administracyjnej. Decyzja zarezerwowana jest jedynie dla dwóch sytuacji: odmowa dostępu (na podstawie art. 5 ust. 1 lub art. 22 uodip) i umorzenie postępowania o jakim mowa jest w art. 14 ust. 1 uodip. Wydanie decyzji w sferze, w której powinna być zastosowana inna forma prawna działania, skutkuje jej nieważnością na podst. art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Pozostałe rodzaje rozstrzygnięć stanowiły incydentalne zagadnienia, które często kończyły się pismem w sprawie informującym o konieczności podjęcia odpowiednich działań przez zainteresowanego. W orzecnictwie SKO w Białymstoku pojawiły się sprawy w których wnioskodawca kwestionował pobranie opłaty skarbowej od wniosku złożonego trybie uodip. Sprawa została rozstrzygnięta na korzyść wnioskodawcy i od tej pory kwestia bezpłatności dostępu do informacji publicznej o jakiej mowa jest w art. 7 ust. 3 uodip nie budziła wątpliwości w praktyce orzeczniczej. Zdarzało się również, iż wnioskodawca kierował pismo do niewłaściwego podmiotu, a ten w drodze decyzji odmawiał udostępnienia informacji ze względu na swoją niewłaściwość. W takiej sytuacji SKO korygowały rozstrzygnięcia organów I instancji, gdyż w tego typu sytuacji podmiot powinien przekazać sprawę wedle właściwości, i nie wydawać decyzji administracyjnej a jedynie postanowienie stosownie do treści art. 65 kpa.

---

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2004 r., II SAB/Wa 85/04, niepubl.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2003 r., II SAB/Ka 116/02.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2001 r., II SAB 240/2000.

Reasumując, orzecznictwo SKO wskazuje na dość szeroką wiedzę zainteresowanych o obowiązywaniu uodip, choć nadal istnieją w praktyce problemy z realizacją prawa do informacji. Przyczyny takiej sytuacji są różne. Z jednej strony to niedoskonałość samej ustawy o dostępie do informacji publicznej, która nie rozstrzygnęła wielu spraw jednoznacznie w swojej treści. Przykładowo kwestia ponoszonych kosztów, ich wysokości i obowiązku ich ponoszenia w świetle ustawy nie została rozstrzygnięta jednoznacznie. W praktyce niezwykle rzadko zdarzało się, że podmiot zobowiązany pobierał opłatę od wnioskodawcy. Druga sprawa to kwestia informacji przetworzonej o jakiej mowa jest w art. 3 ust. 1 pkt 3 uodip. W praktyce zagadnienie niejednoznaczne pozostawiające dużą dowolność w interpretacji czy zachodzi w konkretnej sytuacji przetworzenie informacji publicznej. Pozytywnym zjawiskiem jest mała ilość spraw jaka wpływa do SKO w stosunku do ilości spraw jakie są rozstrzygane przez podmioty zobowiązane. Może to świadczyć, że zdecydowana większość spraw jest załatwiana stosownie do treści wniosków zainteresowanych, i nie jest wymagane uruchamianie postępowania przed II instancją.

### 3. Analiza orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku w zakresie spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej.

W ramach prowadzonego projektu badawczego, jednym z zakładanych działań była analiza orzecznictwa WSA w Białymstoku w zakresie spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej. Badaniem objęte zostały lata 2004-2007. Badanie przeprowadził dr Piotr Sitniewski w trakcie dwóch wizyt w sekretariacie WSA w Białymstoku.

Zgodnie z art. 21 uodip do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się (z zastrzeżeniem przypadku, o którym mowa w art. 22 uodip<sup>1)</sup>) przepisy ppsa z dwoma odmiennosciami: przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, oraz skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

**Liczba spraw jakie zawisły przed WSA w okresie objętym badaniem przedstawiała się następująco:**

ROK	LICZBA SPRAW
2004	6
2005	2
2006	13
2007	9

W obliczu niewielkiej w sumie ilości spraw jakie trafiły do WSA trudno jest stwierdzić iż wykształciła się wyraźna linia orzecznicza w tym zakresie w obszarze kognicji WSA w Białymstoku. W swych wyrokach WSA wielokrotnie odwoływał się do dość bogatego już orzecznictwa sądowego w tym zakresie. Przykładem niech będzie sprawa w której stowarzyszenie wystąpiło do spółdzielni mieszkaniowej o prawo wglądu w dokumentację księgową (sygn. II SAB/Bk 32/07). Spółdzielnia odmówiła opierając się na treści wyroku NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., w którym

---

<sup>1</sup> Art. 22 uodip przewiduje odmienny tryb sądowej kontroli decyzji odmownych wydanych w toku rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej: „Podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbową lub statystyczną, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji”.

NSA stwierdził, iż przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 uodip nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych (sygn. akt I OPS 1/05)<sup>2</sup>.

Spośród zbadanych spraw daje się zauważyć **dość częsta sytuacja gdy skarga była** przez WSA **odrzucona ze względów formalnych**. Na 30 spraw jakie zawiśły w badanym okresie przed WSA w B-ku aż 50% zakończyło się odrzuceniem skargi.

Przyczyną odrzucenia skargi było nieopłacenie przez skarżącego należnej opłaty (sygn. II SAB/Bk 41/04), lub niewyczerpanie wymaganej drogi odwoławczej przed skierowaniem prawy na drogę postępowania sądowo-administracyjnego (zdecydowana większość spraw).

Zgodnie z art. 52 ppsa skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub RPO. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie. Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa. W przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, należy również przed wniesieniem skargi do sądu wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa.

Szczegółowo uzasadnił WSA tą kwestię w sprawie o sygn. II SAB/Bk 67/05. Odrzucona została skarga na bezczynność burmistrza, gdyż nie została wyczerpana droga odwoławcza prawem nakazana. W wyroku czytamy - „Zakładając racjonalność działań ustawodawcy, nie sposób nie zauważyć, że celem skargi do WSA jest doprowadzenie zgodności działania organów administracji publicznej z prawem. Jeżeli zatem jest szansa na osiągnięcie tego celu w sposób tańszy i prostszy w drodze rozstrzygnięcia organu II instancji, to szansa ta powinna zostać wykorzystana”<sup>3</sup>.

W jednej ze spraw WSA w B-ku przywołał postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 1998 r. (sygn. I SAB/Gd 8/97) w którym czytamy, iż „bez względu na formę czynności, jaką podejmie organ właściwy do rozpoznania zażalenia z art. 37 § 1 kpa – zażalenie można uznać za skuteczne w postępowaniu sądowym w przedmiocie bezczynności dopiero po upływie okresu umożliwiającego organowi wyższego stopnia dokonanie czynności, o których mowa w art. 37 § 1 kpa”. Pomimo upływu czasu postanowienie nic nie straciło na swej aktualności. WSA odrzucił skargę ze względu na fakt nie wyczerpania wymaganego postępowania przed złożeniem skargi (sygn. II SAB/Bk 16/04). Z drugiej jednak strony w kolejnej sprawie WSA wyraźnie odkreślił, iż **sytuacja w której istnieje całkowity brak reakcji ze strony organu na składane wnioski, czynnie zasadną skargę strony na bezczynność organu** (sygn. II SAB/Bk 8/04).

W sprawie o sygnaturze II SAB/Bk 26/06 wnioskodawca wystąpił do Wojskowego Biura Emerytalnego (WBE) o przekazanie informacji na temat ile osób zamieszkuje w danym budyn-

---

<sup>2</sup> Zob. analogiczne w swej treści postanowienia NSA z 19 stycznia 2006 r., (sygn. I OSK 315/05), z 21 grudnia 2005 r., (sygn. I OSK 274/05), z 8 listopada 2005 r., (sygn. I OSK 112/05), z 17 czerwca 2005 r., (sygn. OSK 1520/04).

<sup>3</sup> Cytat z powołanego w uzasadnieniu wyroku NSA w W-wie z dnia 4 maja 2004 r., sygn. OSK 55/04.

ku, oraz ilu osobom potwierdzono uprawnienia do wykupu mieszkania przy ul. B. WBE udzieliło odpowiedzi, iż takich informacji nie posiada. Na tak uzyskaną odpowiedź, strona wniosła skargę do WSA na bezczynność organu. WSA po raz kolejny potwierdził i przypomniał zarazem, że **postępowanie sądowo-administracyjne nie może zastępować postępowania administracyjnego**. Strony powinny dochodzić swych praw w pierwszej kolejności w postępowaniu administracyjnym. W odniesieniu do udostępniania informacji publicznej na wniosek (art. 10 ust.1 oraz art. 16 ust. 1 uodip) wyczerpanie środków zaskarżenia zachodzi zarówno wtedy, gdy wnioskodawca przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego złożył zażalenie w trybie art. 37 § 1 kpa, wymagane w odniesieniu do skarg na bezczynność polegającą na niewydaniu decyzji, jak i wtedy gdy wnioskodawca wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa, co jest wymagane przy bezczynności organu w zakresie czynności materialno technicznych<sup>4</sup>.

W jednej ze spraw wnioskodawca wyczerpał przysługujące mu środki zaskarżenia w postaci złożonego zażalenia na niezłatwienie sprawy w terminie, jednak skarga została odrzucona gdyż ze względu na brak upływu terminu do rozpatrzenia zażalenia (sygn. II SAB/Bk 61/06 i 62/06). W kolejnej sprawie skarga została odrzucona z powodu nieuzupełnienia skargi pomimo wezwania – brak podpisu oraz niewykazanie, iż skarżący składał zażalenie na bezczynność Wojewody do organu nadrzędnego. Skarżący pomimo wezwania w terminie wskazanym nie uzupełnił braków (sygn. II SAB/Bk 18/07).

WSA zwrócił uwagę na fakt, iż **stwierdzenie przez WSA bezczynności organu nie może przesądzać sposobu rozstrzygnięcia sprawy**, a jedynie ma to zobowiązać organ opieszale do załatwienia wniosku, zaś wybór formy pozostawiając ocenie tego organu” (sygn. II SAB/Bk 8/04).

Wniosek jaki wyłania się z analizy powyższych orzeczeń, to apel do realizujących prawo do informacji, by przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowo-administracyjnego upewnić się, czy w sprawie nie przysługują inne środki zaskarżenia. W razie nieskorzystania z nich skarga zostanie odrzucona, co oczywiście nie tworzy powagi rzeczy osądzonej, gdyż do sprawy można powrócić, po wyczerpaniu tychże środków zaskarżenia.

Kolejna ważna kwestia będąca przedmiotem orzekania przez WSA w Białymstoku jest niezwykle doniosła z punktu widzenia praktyki. Przedmiotem analizy Składu Orzekającego było **zagadnienie należytego rozumienia odmowy udostępnienia informacji publicznej** (sygn. II SAB/Bk 69/06). Zdaniem WSA pod pojęciem odmowy udostępnienia informacji publicznej należy rozumieć sytuację, w której organ posiada informację o charakterze publicznym, ale jej nie udostępnia, bo jest to prawo ograniczone przepisami o ochronie tajemnic ustawowo określonych. W sytuacji gdy organ odmawia udostępnienia informacji z tego powodu, że jej nie posiada, wówczas forma decyzji administracyjnej przewidziana dla odmowy nie jest wymagana. Sprawa może się komplikować gdy wnioskodawca jest przekonany, że podmiot zobowiązany daną informację posiada, jednak jej niedostępna gdyż jak twierdzi jej nie posiada. Przykładem niech będzie sytuacja w której starosta odmówił udostępnienia informacji w przedmiocie statutu spółki wodnej twierdząc, iż go nie posiada. Zgodnie z art. 165 ust. 3 prawa wodnego<sup>5</sup> starosta właściwy miej-

---

<sup>4</sup> Cytat z wyroku WSA w Opolu z dnia 27 maja 200 4 r. sygn. II SAB/Op, powołanego w uzasadnieniu wyroku WSA w B-ku.

<sup>5</sup> Ustawa Prawo wodne z dnia 18lipca 2001 r., t.j. z dnia 18 listopada 2005 r., Dz.U. nr 239, poz. 2019.



scowo dla siedziby spółki wodnej zatwierdza statut spółki w drodze decyzji. Stąd też twierdzenie, że danej informacji się nie posiada jest nieuprawnione. Do omawianej kwestii ustosunkował się NSA. W wyroku z dnia 27 września 2002 r., czytamy - „Jeżeli organ nie posiada żądanej informacji, powinien zawiadomić wnoszącego podanie o tym fakcie nie wydając w tym zakresie decyzji administracyjnej” (sygn. II SAB 289/02). Sąd wskazał, że **jeżeli organ nie jest dysponentem żądanych informacji, stąd też nie mieści się w katalogu organów zobowiązanych**. Nie wydaje w tej kwestii decyzji, gdyż art. 16 uodip znajduje zastosowanie dopiero, gdy spełniony zostanie warunek podmiotowy (istnieje podmiot zobowiązany) oraz przedmiotowy (sprawa ma charakter informacji publicznej). Z analizy powyższego orzeczenia wynika następujący wniosek: w sytuacji gdy podmiot twierdzi, że informacji nie posiada, należy wezwać dany organ do usunięcia naruszenia prawa, a następnie skierować skargę do WSA na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 i 8 ppsa<sup>6</sup>.

Wydaje się, iż należy niezwykle ostrożnie podchodzić do kwestii gdy podmiot zobowiązany twierdzi, iż informacji nie posiada, a wszelkie inne okoliczności przekonywująco wskazują na fakt obowiązku ich posiadania co wynikać może ze wcześniejszych okoliczności. Czym innym jest oczywiście sytuacja, gdy dany podmiot rzeczywiście danej informacji nie posiada, gdyż dana sprawa Anie obejmuje jego właściwości. Na tą okoliczność zwrócił uwagę WSA w wyroku II SAB/Bk 41/04. Sprawa dotyczyła skargi na bezczynność starosty w zakresie udostępnienia informacji dotyczących procesu scaleniowego. Starosta twierdził, iż nie posiada informacji żądanych gdyż postępowanie to prowadził inny organ właściwy.

Reasumując pragniemy zwrócić na ostatni aspekt sprawy – treść art. 4 ust. 3 uodip w którym czytamy – „*obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji*”. Z powołanego przepisu wynika, iż nie ma znaczenia czy dany podmiot dana informację wytworzył, lecz decydującym jest sam fakt, iż dana informacja znajduje się w jego posiadaniu.

W jednej ze spraw nie doszło do rozpatrzenia skargi przez WSA, gdyż skarżący mimo wezwania nie uzupełnił braków formalnych. Sprawa jaka została przedstawiona w skardze zasługuje na odnotowanie gdyż ma ogromne znaczenie w praktyce realizacji prawa do informacji (sygn. II SAB/Bk 35/06). W sprawie Wnioskodawca wyraźnie wskazał za potrzebę otrzymania kopii określonych dokumentów występujących w sprawie. Na uwagę zasługuje, błędna naszym zdaniem, opinia wyrażona przez wójta w jednym z pism jakie trafiły do skarżącego w sprawie – „*uodip nakazuje rozumieć prawo do informacji jako prawo do uzyskania określonej wiadomości o sprawach publicznych, nie zaś wyłącznie jako prawo do dysponowania określonym nośnikiem informacji np. dokumentem*”. Organ stwierdził, że wobec przedstawionych informacji obowiązek udzielania informacji został zrealizowany. Sprawa niezwykle istotna, gdyż dotyka istoty zagadnienia – czym jest prawo do informacji publicznej. Czy jest to prawo do uzyskania informacji o pewnych stanach rzeczywistych, istniejących, czy też również obejmuje prawo żądania osobistego wglądu w kopie źródeł tych stanów rzeczywistych, w tym przypadku określonych dokumentów. Gdybyśmy sprowadzali prawo do informacji li tylko do informowania o pewnych stanach, prawo to stało by się

---

<sup>6</sup> Skarga na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; pkt. 8 stanowi o możliwości złożenia skargi w przypadku określonym w pkt. 4.



w rzeczywistości fikcją. Istnieją bowiem sytuacje, w których jedynie okazanie kopii określonego dokumentu jest w stanie w pełni zaspokoić prawo wnioskodawcy realizującego prawo do informacji. Środowisku samorządowemu w województwie podlaskim znana jest sytuacja, gdy jeden z wójtów sfałszował treść podjętej przez radę gminy uchwały, zmieniając numery działek. Jeżeli by potencjalny wnioskodawca chciał się dowiedzieć o treść tej uchwały to tak naprawdę możemy mieć do czynienia z 5 różnymi dokumentami dotyczącymi tej samej uchwały: 1 – projekt uchwały, 2 – projekt jaki otrzymali radni przed sesją, 3 – uchwała jaka została przegłosowana przez radnych, 4 – treść uchwały jaka trafiła do wójta, 5 – treść uchwały jaka została przesłana przez wójta wojewodzie. I dopiero zbadanie wszystkich tych etapów postępowania, oraz porównanie treści występujących tam uchwał pozwoli na ujawnienie w którym momencie doszło do sfałszowania jej treści. Dlatego też, wyrażamy przekonanie, iż podejście reprezentowane przez wójta do realizacji prawa do informacji jest niedopuszczalne i *de facto* stanowi zaprzeczenie istoty zasady jawności życia publicznego. W obecnym stanie niskiego zaufania społecznego do rządzących ograniczanie jawności poprzez jej marginalizowanie i sprowadzanie do literalnego rozumienia tego prawa jest zachowaniem zmierzającym w złym kierunku.

W analizowanym orzecznictwie WSA kilkakrotnie poruszana była **kwestia legitymacji procesowej do złożenia skargi**. W sprawie o sygn. II SA/Bk 699/04 Skład Orzekający podkreślił, iż legitymacji do złożenia skargi na decyzję organu II instancji nie posiada organ I instancji, i jego skarga jako niedopuszczalna podlega odrzuceniu. Interes prawny ma charakter materialnoprawny, oparty jest więc na normach prawa materialnego, gdzie musi istnieć norma przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do konkretnego podmiotu możliwość wydania określonego aktu<sup>7</sup>. Z analogicznym uzasadnieniem potraktowana została skarga w sprawie o sygn. II SAB/Bk 66/06. WSA podkreślił, iż legitymacja do złożenia skargi została oparta na kryterium interesu prawnego, co oznacza, że może ją wnieść co do zasady podmiot, który wykaże związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego a także przez przepisy prawa procesowego lub ustrojowego – interesem prawnym a aktem lub bezczynnością organu administracji publicznej. Interes prawny wnoszącego skargę przejawia się w tym, że działa on bezpośrednio we własnym imieniu i ma roszczenie o przyznanie uprawnienia lub zwolnienie z nałożonego obowiązku. Interes ten winien być osobisty, własny i indywidualny.

W kolejnej analizowanej sprawie, WSA odniósł się do ważnego zagadnienia jakim jest **stosunek uodip do innych ustaw określających odmienny tryb udostępniania informacji publicznych** w rozumieniu art. 1 ust. 1 uodip (sygn. II SAB/Bk 52/06). Skarga została rozpatrzona lecz oddalona, gdyż dotyczyła spraw kartograficznych, i w tej sytuacji zastosowanie miały przepisy szczególne. Sprawa stanowi przykład na zastosowanie w praktyce przepisów art. 1 ust. 2 uodip zgodnie z którym – „*przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi*”. W art. 1 ust. 2 ustawodawca skonstruował zasadę poszanowania regulacji zasad i trybu dostępu do informacji publicznej zawartych w odrębnych ustawach. Jeżeli więc w innym akcie prawnym rangi ustawowej zostały określone odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji tam określonych, pierwszeństwo w sto-

---

<sup>7</sup> Cytat z wyroku NSA w W-wie z dnia 27 września 2001 r., sygn. I SA 2326/00, powołany w uzasadnieniu wyroku WSA w B-ku.

sowaniu ma ustawa szczególna. Mamy tu do czynienia z wymogiem właściwego interpretowania stosunku pomiędzy treścią uodip a regulacjami szczegółowymi określającymi odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej<sup>8</sup>. Zatem wszędzie tam, gdzie konkretne zagadnienia dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej „informacją publiczną” uregulowane są inaczej w uodip, aniżeli w ustawie szczególnej, pierwszeństwo w zastosowaniu będą miały przepisy tej ostatniej. Tam natomiast, gdzie dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, w pierwszym przypadku uodip powinna być stosowana pomocniczo, uzupełniająco, zaś w drugim stanowić będzie wyłączną regulację prawną w danym zakresie<sup>9</sup>. Regulacja art. 1 ust. 2 uodip jest formą ustosunkowania się ustawodawcy wobec zaskarżonej sytuacji w tym zakresie, a więc już wcześniej obowiązujących przepisów odnoszących się do ujawniania informacji publicznej. Przepis ten doskonale wpisuje się w zastany stan prawny gdyż wprost nie uchyla żadnego z istniejących dotychczas aktów prawnych, lecz jedynie stwierdza, że jakiegokolwiek regulacje szczególne, które odnoszą się do udostępniania informacji, dla swojej zgodności z omawianą ustawą muszą spełniać pewne warunki.

W jednym przypadku WSA postępowanie umorzył ze względu na fakt, iż skarżony podmiot uwzględnił skargę w ramach tzw. autokontroli, na co pozwala art. 54 § 3 ppsa<sup>10</sup>.

Analiza wszystkich spraw jakie zawiśły przed WSA skłania do jeszcze jednego wniosku. W wielu sprawach powtarzają się te same podmioty składające skargi do WSA. Można więc z tego wnioskować, że tak naprawdę w praktyce kwestia dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie WSA w B-ku ma charakter marginalny z punktu widzenia ilościowego. I tak jest w rzeczywistości – 30 spraw w okresie 2004 – 2007 to liczba znikoma. Jednocześnie powtarzalność skarżących podmiotów sugeruje, że kwestia realizacji prawa do informacji publicznej nie stanowi przedmiotu żywego zainteresowania zwykłego mieszkańca Podlasia. Dziwić może jedynie brak skarg ze strony dziennikarzy, którzy przecież na co dzień mają do czynienia z praktyczną realizacją prawa do informacji publicznej. Wszak zgodnie z art. 3a ustawy prawo prasowe<sup>11</sup> w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy uodip.

---

<sup>8</sup> Zob. szczegółowe opracowanie na ten temat B. Pawłowskiego, Obowiązujące regulacje dotyczące dostępu do informacji, Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP nr 730.

<sup>9</sup> J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, PiP 2003 nr 6, str. 98.

<sup>10</sup> § 3 – „Organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy”.

<sup>11</sup> Ustawa Prawo Prasowe z dnia 26 stycznia 1984 r., Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

#### 4. | **Monitoring formy wnioskowej realizacji prawa do informacji publicznej**

W ramach przeprowadzanego monitoringu zwróciliśmy się w formie wnioskowej do wszystkich 133 jednostek samorządu terytorialnego w województwie podlaskim. Badania w tym trybie zostały przeprowadzone dwukrotnie i dotyczyły 3 wybranych zagadnień i dokumentów.

W pierwszym etapie zwróciliśmy się z zapytaniem pisemnym przesłanym do każdej jednostki samorządowej listem poleconym za potwierdzeniem odbioru. Pytanie te dotyczyło kwestii wynajmowania lokali komunalnych na potrzeby biur parlamentarnych. Drugie pytanie odnosiło się realizacji obowiązku występowania przez kierowników urzędów samorządowych do Krajowego Rejestru Karnego odnośnie karalności wymienionych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym. Odpowiedzi udzieliły wszystkie 133 jednostki samorządu terytorialnego w województwie podlaskim.

W drugim etapie zwróciliśmy się do jednostek samorządu terytorialnego z wnioskiem o przekazanie informacji publicznej w zakresie uregulowania zasad ponoszenia kosztów udostępnienia informacji publicznej przez wnioskodawcę w razie wystąpienia przez niego z wnioskiem w trybie uodip. Wysyłając wyżej sformułowane zapytania zwróciliśmy się do jednostek samorządu drogą elektroniczną, a w przypadkach nieotrzymania stosownej odpowiedzi, zapytania te były ponawiane ustnie w wyniku przeprowadzanej rozmowy telefonicznej. Odpowiedzi udzieliło 120 jednostek samorządu terytorialnego. 13 jednostek samorządu terytorialnego nie przysłało wbrew obowiązującym przepisom żadnych odpowiedzi.

## 4.2 | **Badanie stopnia realizacji obowiązku wystąpienia do KRK gdy chodzi o karalność osób zatrudnionych w urzędach samorządowych**

Pracownicy samorządowi są osobami zatrudnionymi w: urzędach marszałkowskich, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych, powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Status prawny pracowników samorządowych określa uprsam<sup>1</sup>.

Ustawa o zmianie uprsam, ustawy o SKO i ustawy o systemie oświaty z dnia 6 maja 2005 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1020) wprowadziła z dniem 7 sierpnia 2005 r. do uprsam w art. 3 ust. 3 pkt 2 wymóg, iż pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym (grupa 1) oraz kierowniczym stanowisku urzędniczym (grupa 2) na podstawie umowy o pracę oraz mianowania, nie może być prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne.

O niespełnieniu wymienionego wymogu decyduje więc skazanie w sposób prawomocny, ale jedynie za przestępstwo umyślne. O tym jaki charakter ma przestępstwo decydują przepisy prawa karnego, a w pewnych przypadkach sąd. Dzieje się tak z uwagi na to, iż są bowiem przestępstwa, które mają zawsze charakter umyślny, na przykład rozbój lub takie czyny karalne, gdzie oceny jego charakteru dokonuje sąd. Do drugiej kategorii możemy zaliczyć m.in. spowodowanie katastrofy w ruchu lądowym. W przypadku tego przestępstwa sąd dokonuje każdorazowo oceny wskazując to w wyroku sądowym. Dla faktu skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej bez znaczenia jest rodzaj wymierzonej kary. Może być to zarówno grzywna, ograniczenie wolności, jak i pozbawienie wolności. Sąd w przypadkach prawem przewidzianych może również odstąpić od wymierzenia kary. Osoba wobec której dokonano zatarcia skazania uznawana jest za osobę niekaralną i informacja o niej wykreślana jest z rejestru skazanych. Zatarcie skazania następuje na zasadach określonych w rozdziale XII k.k.<sup>2</sup>.

Nowelizacja uprsam z dnia 25 sierpnia 2006 r. obowiązująca od 10 października 2006 r., nakazała władzom samorządowym, żeby w ciągu trzech miesięcy wystąpiły do Krajowego Rejestru Karnego (KRK) z zapytaniem o karalność wszystkich pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Był to obowiązek pracodawcy, który spoczywał na kierowniku urzędu lub kierowniku jednostki organizacyjnej. Zapytaniem musieli być objęci wszyscy pracownicy na stanowiskach urzędniczych. Zakres sprawdzania obejmował wszystkie stanowiska urzędnicze zgodnie z rozporządzeniami wykonawczymi do ustawy o pracownikach samorządowych. Termin złożenia stosownych zapytań upłynął dnia 10 stycznia 2007 r. o godzinie 24.00. Był to jednak termin instrukcyjny i brak jest sankcji za jego niedotrzymanie.

Jeżeli w wyniku zapytania do Krajowego Rejestru Karnego pracodawca powziął wiadomość o tym, że pracownik został skazany za przestępstwo popełnione z winy umyślnej zobowiązany był rozwiązać z nim stosunek pracy za wypowiedzeniem lub odwołać ze stanowiska. Działania te

---

1 Ustawa z dnia 22 marca 1990 r., Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.

2 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

powinny być zostać podjęte niezwłocznie. Nie miała w tym przypadku zastosowania typowa dla pragmatyki ochrona praw słusznie nabytych. Pracownicy skazani za przestępstwo popełnione z winy umyślnej i zatrudnieni przed wejściem w życie wymogu „niekaralności” nie zostali objęci tą ochroną.

**Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 22 marca 1990 r.**

**(Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.)**

**Art. 3. 1. Pracownikiem samorządowym może być osoba, która:**

- 1) jest obywatelem polskim,
  - 2) posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku,
  - 3) ukończyła 18 rok życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
  - 4) posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.
2. Do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nie stosuje się wymogów określonych w ust. 1 pkt 1 i 3.
3. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym może być osoba zatrudniana na podstawie art. 2 pkt 2 i 4, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz dodatkowo:
- 1) posiada co najmniej wykształcenie średnie,
- 2) nie była prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne,**
- 3) cieszy się nieposzlakowaną opinią.
4. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba zatrudniana na podstawie art. 2 pkt 2-4, która spełnia wymagania określone w ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 oraz dodatkowo:
- 1) posiada łącznie co najmniej dwuletni staż pracy:
    - a) na stanowiskach urzędniczych w jednostkach, o których mowa w art. 1, lub
    - b) w służbie cywilnej, lub
    - c) w służbie zagranicznej, z wyjątkiem stanowisk obsługi, lub
    - d) w innych urzędach państwowych, z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi, lub
    - e) na kierowniczych stanowiskach państwowych oraz
  - 2) posiada wykształcenie wyższe.
- 4a. Przepisu ust. 4 pkt 1 nie stosuje się do osób zatrudnionych na podstawie art. 2 pkt 3.

**Ustawa o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 25 sierpnia 2006 r.**

**(Dz. U. Nr 169, poz. 1201)**

- Art. 2. 1. W terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy pracodawca samorządowy zatrudniający osobę będącą w dniu wejścia w życie ustawy pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym występuje z zapytaniem do Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie informacji o tej osobie.
2. Jeżeli z informacji, o której mowa w ust. 1, wynika, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym nie spełnia warunku określonego w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, pracodawca niezwłocznie rozwiązuje z takim pracownikiem stosunek pracy za wypowiedzeniem lub odwołuje go ze stanowiska.

**W ramach przeprowadzonego monitoringu zwróciliśmy się do jednostek samorządu terytorialnego w województwie podlaskim z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:**

- a) czy w jednostkach samorządowych wystąpiono do Krajowego Rejestru Karnego odnośnie karalności wymienionych wyżej dwóch grup urzędników (zatrudnionych na stanowisku urzędniczym oraz na kierowniczym stanowisku urzędniczym). Ile osób zostało objętych tym zapytaniem w każdej z tych grup?
- b) czy ktokolwiek z objętych zapytaniem figurował w Krajowym Rejestrze Karnym jako ska-

zany za przestępstwo umyślne (prosimy tylko o podanie czy taka sytuacja miała miejsce, oraz ile takich osób znalazło się w każdej grupie – nie wnioskowaliśmy o podawanie żadnych danych osobowych).

- c) jeżeli ktokolwiek okazał się skazanym za przestępstwo umyślne, jakie decyzje wobec tej osoby podjął kierownik danego urzędu.

Odpowiedzi udzieliły wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w województwie podlaskim.

**Analiza wniosków o udostępnienie informacji publicznej odnośnie informacji w zakresie występowania z zapytaniem do Krajowego Rejestru Karnego o karalność pracowników samorządowych**

L.p.	Gmina, powiat, województwo	Wystąpienia do Krajowego Rejestru Karnego odnośnie karalności pracowników samorządowych		Uwagi
		Ile osób	Ile osób figurowało w KRK?	
1	Urząd Miejski w Augustowie	100%		
2	Urząd Gminy Augustów	18		
3	Urząd Gminy Bargłów Kościelny	23		
4	Urząd Miejski w Lipsku	24		
5	Urząd Gminy Nowinka	20		
6	Urząd Gminy Płaska	15		
7	Urząd Gminy Sztabin	28		
8	Urząd Miejski w Choroszczycy	31		
9	Urząd Miejski w Czarnej Białostockiej	100%		
10	Urząd Gminy Dobrzyniewo Duże	22		
11	Urząd Gminy Gródek	23		
12	Urząd Gminy Juchnowiec Kościelny	100%		
13	Urząd Miejski w Łapach	41		
14	Urząd Gminy Michałowo	27		
15	Urząd Gminy Poświętne	11		
16	Urząd Miejski w Supraślu	27		
17	Urząd Miejski w Surażu	11		
18	Urząd Gminy Turośń Kościelna	19		
19	Urząd Miejski w Tykocinie	30		
20	Urząd Miejski w Wasilkowie	100%		
21	Urząd Miejski w Zabłudowie	34		
22	Urząd Gminy Zawady	15		
23	Urząd Miasta Bielsk Podlaski	77	1	Rozwiązano umowę o pracę
24	Urząd Gminy Bielsk Podlaski	36		
25	Urząd Miasta Brańsk	16		

26	Urząd Gminy Brańsk	27		
27	Urząd Gminy Boćki	100%		
28	Urząd Gminy Orla	17	2	Wobec jednej z osób rozwiązano stosunek pracy, a w stosunku do drugiej nie przedłużono umowy o pracę zawartej na czas określony
29	Urząd Gminy Rudka	12		
30	Urząd Gminy Wyszki	25		
31	Urząd Miasta Grajewo	47		
32	Urząd Gminy Grajewo	26		
33	Urząd Gminy Radziłów	27	1	Rozwiązano stosunek pracy
34	Urząd Miejski w Rajgrodzie	36		
35	Urząd Miejski w Szczuczynie	100%		
36	Urząd Gminy Wąsosz	25		
37	Urząd Miasta Hajnówka	61		
38	Urząd Gminy Hajnówka	22	1	Wypowiedziano umowę o pracę
39	Urząd Gminy Białowieża	26		
40	Urząd Gminy Czeremcha	24		
41	Urząd Gminy Czyże	18	1	<b>Kierownik urzędu pozostawił pracownika na dotychczasowym stanowisku</b>
42	Urząd Gminy Dubicze Cerkiewne	14		
43	Urząd Miejski w Kleszczelach	15		
44	Gmina Narew	22		
45	Urząd Gminy Narewka	28		
46	Urząd Miasta Kolno	34		
47	Urząd Gminy Kolno	22		
48	Urząd Gminy Grabowo	23		
49	Urząd Gminy Mały Płock	28		
50	Urząd Miejski w Stawiskach	22		
51	Urząd Gminy Turośl	19		
52	Urząd Gminy Łomża	32		
53	Urząd Miejski w Jedwabnem	25		
54	Urząd Gminy Miastkowo	22		
55	Urząd Miejski w Nowogrodzie	100%		
56	Urząd Gminy Piątnica	26		
57	Urząd Gminy Przytuły	15		
58	Urząd Gminy Śniadowo	19		
59	Urząd Gminy Wizna	20		
60	Urząd Gminy Zbójna	14		

61	Urząd Miejski w Mońkach	37		
62	Urząd Miejski w Goniądzu	100%		
63	Urząd Gminy Jasionówka	21		
64	Urząd Gminy Jaświły	19		
65	Urząd Miejski w Knyszynie	31		
66	Urząd Gminy Krypno	17		
67	Urząd Gminy Trzciannie	23	1	<b>Nie podjęto żadnych działań stosownie do art. 39 kodeksu pracy</b>
68	Urząd Miasta Sejny	100%		
69	Urząd Gminy Sejny	24		
70	Urząd Gminy Giby	17		
71	Urząd Gminy Krasnopol	17	1	Wypowiedziano stosunek pracy
72	Urząd Gminy Puńsk	18		
73	Urząd Miasta Siemiatycze	40		
74	Urząd Gminy Siemiatycze	18		
75	Urząd Miejski w Drohiczynie	32		
76	Urząd Gminy Dziadowice	20		
77	Urząd Gminy Grodzisk	100%		
78	Urząd Gminy Mielnik	21		
79	Urząd Gminy Milejczyce	15		
80	Urząd Gminy Nurzec-Stacja	21		
81	Urząd Gminy Perlejewo	15		
82	Urząd Miejski w Sokółce	52		
83	Urząd Miejski w Dąbrowie Białostockiej	65		
84	Urząd Gminy Janów	17		
85	Urząd Gminy Korycin	14		
86	Urząd Gminy Krynki	12	1	Osoba została zwolniona
87	Urząd Gminy Kuźnica	14	1	Złożono wniosek do Rady Gminy o odwołanie ze stanowiska
88	Urząd Gminy Nowy Dwór	26		
89	Urząd Gminy Sidra	29		
90	Urząd Miejski w Suchowoli	29		
91	Urząd Gminy Szudziałowo	6		
92	Urząd Gminy Suwałki	31		
93	Urząd Gminy Bakałarzewo	100%		
94	Urząd Gminy Filipów	19		
95	Urząd Gminy Jeleniewo	15		
96	Urząd Gminy Przerośl	14		
97	Urząd Gminy Raczki	22		



98	Urząd Gminy Rutka-Tartak	16		
99	Urząd Gminy Szypliszki	21		
100	Urząd Gminy Wізajny	10		
101	Urząd Miasta Wysokie Mazowieckie	33	1	Rozwiązano umowę o pracę
102	Urząd Gminy Wysokie Mazowieckie	23		
103	Urząd Miejski w Ciechanowcu	31		
104	Urząd Gminy Czyżew Osada	15		
105	Urząd Gminy Klukowo	15		
106	Urząd Gminy Kobylin-Borzymy	12		
107	Urząd Gminy Kulesze Kościelne	15		
108	Urząd Gminy Nowe Piekuty	35		
109	Urząd Gminy Sokoły	21		
110	Urząd Gminy Szepietowo	19		
111	Urząd Miasta Zambrów	41	1	Rozwiązano stosunek pracy
112	Urząd Gminy Zambrów	26		
113	Urząd Gminy Kołaki Kościelne	22		
114	Urząd Gminy Rutki	24		
115	Urząd Gminy Szumowo	31		
116	Urząd Miejski w Białymstoku	823	5	Rozwiązano stosunek pracy
117	Urząd Miejski w Łomży	178		
118	Urząd Miejski w Suwałkach	100%		
119	Starostwo Powiatowe w Augustowie	57		
120	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	105		
121	Starostwo Powiatowe w Grajewie	49	2	Rozwiązano stosunek pracy
122	Starostwo Powiatowe w Hajnówce	51		
123	Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim	65		
124	Starostwo Powiatowe w Kolnie	57		
125	Starostwo Powiatowe w Łomży	45		
126	Starostwo Powiatowe w Mońkach	51		
127	Starostwo Powiatowe w Sejnach	37		
128	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	59		
129	Starostwo Powiatowe w Sokółce	71		
130	Starostwo Powiatowe w Suwałkach	57		
131	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem	38		
132	Starostwo powiatowe w Zambrowie	37		
133	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku	345	1	Wypowiedziano stosunek pracy

Jak wynika z nadesłanych informacji na 133 jednostki samorządu terytorialnego w województwie podlaskim, w 14 przypadkach uzyskano z Krajowego Rejestru Karnego informacje, iż w danych urzędach pracuje 20 pracowników samorządowych, którzy figurują w Rejestrze, jako osoby prawomocnie skazane za przestępstwo umyślne. Najwięcej takich pracowników (5 osób) zatrudnionych było w Urzędzie Miejskim w Białymstoku, po 2 było w Urzędzie Gminy Orla i Starostwie Powiatowym w Grajewie oraz po 1 w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku, w Urzędzie Miejskim w Bielsku Podlaskim, Wysokim Mazowieckiem i Zambrowie oraz w Urzędach Gmin Radziłów, Janówka, Cyże, Trzcianne, Krasnopol, Korycin, Kuźnica.

W wyniku uzyskanych informacji z Krajowego Rejestru Karnego pracodawca winien na podstawie art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych w zw. z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych rozwiązać z pracownikiem, który był prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne stosunek pracy za wypowiedzeniem lub odwołać go ze stanowiska. Tego typu czynności zostały podjęte w 12 jednostkach samorządu terytorialnego. Natomiast w przypadkach dwóch gmin: Czyże oraz Trzcianne, pracodawcy nie podjęli stosownych działań i wbrew zobowiązującym ich przepisom pozostawili 2 pracowników samorządowych na stanowiskach, mimo tego, iż uzyskano informacje o ich karalności za przestępstwo umyślne.

## **Wnioski**

Wójtowie gmin Czyże oraz Trzcianne nie podporządkowali się obowiązkowi określonymu w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych i nie rozwiązali stosunku pracy z pracownikami samorządowymi, którzy zostali na swych stanowiskach pracy, mimo tego, iż zostali skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne i nie spełniali wymagań określonych w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Dlatego w przypadku dalszego wykonywania pracy przez w/w i braku zatarcia skazania wójtowie winni rozwiązać z nimi stosunek pracy.

### 4.3 | **Badanie zasad na jakich biura parlamentarne korzystają z lokali komunalnych**

Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>3</sup> posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie. Mogą oni realizować swoją działalność terenową w wybranym okręgu lub okręgach wyborczych. Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane udzielać posłom i senatorom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji. Ponadto w świetle art. 24 w/w ustawy obowiązane są także udostępnić posłowi lub senatorowi lokal na czas odbycia doraźnego dyżuru poselskiego lub senatorskiego w miejscowości, w której poseł lub senator nie otworzył biura określonego w art. 23 ust. 1.

W ramach przeprowadzonego monitoringu skierowano do jednostek samorządu terytorialnego zapytania odnośnie wynajmu przez posłów i senatorów od władz lokalnych lokali na potrzeby siedzib swoich biur poselskich lub senatorskich. Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o wniosek formalny w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W złożonym wniosku zwróciliśmy się z następującym zapytaniem:

***Czy na terenie Państwa gminy jakiekolwiek biura poselskie lub senatorskie wynajmują lokale stanowiące majątek jednostki. Jeżeli tak, prosimy o podanie następujących informacji:***

- a) biura jakich posłów i senatorów znajdują się w takiej sytuacji,
- b) na jakich zasadach następuje wynajem pomieszczeń powyższym biurom. Czy zasady te są ogólnie dostępne dla wszystkich potencjalnie zainteresowanych podmiotów wynajmem lokali, czy też stosowane są zasady preferencyjne. Jeżeli zasady wynajmu lokali są odmienne aniżeli ogólnie stosowane, proszę o podanie podstawy prawno-faktycznej takiej sytuacji, oraz na czym polega owa preferencyjność.
- c) jeżeli korzystanie z lokali przez biuro poselskie jest odpłatne, prosimy o podanie informacji jaka kwota w roku 2006 i 2007 wpłynęła do Państwa budżetu z tego tytułu od poszczególnych biur poselskich.

Na tak postawione pytania uzyskaliśmy odpowiedzi od wszystkich 133 jednostek samorządu terytorialnego. Na dzień składania odpowiedzi, jedynie w 6 jednostkach występowała sytuacja, gdzie posłowie lub senator wynajmowali lokale z zasobów komunalnych. Poniżej przedstawiamy zasady takiego wynajmu oraz wpływy, jakie samorządy deklarują, iż osiągnęły z tej działalności.

#### **Urząd Gminy w Czarnej Białostockiej**

Na terenie gminy na dzień sporządzania odpowiedzi na wniosek (28 luty 2008) lokal na biuro poselskie wynajmował poseł na Sejm RP Damian Raczkowski z Platformy Obywatelskiej. Zasady na podstawie których wynajmowane są pomieszczenia określone są w zarządzeniu Burmistrza Czarnej Białostockiej nr 11/07 z dnia 12 stycznia 2007 r. w sprawie ustalenia opłat dzierżawnych za grunt oraz powierzchnię w budynkach niemieszkalnych stanowiących własność mienia komunalnego. Wpłaty za korzystanie z lokalu przez biuro poselskie w/w posła wyniosły w roku 2006 – 592,92 zł, a w roku 2007 – 995,17 zł.

---

<sup>3</sup> Dz. U. 2003 Nr 221, poz. 2199 ze zm.

### **Urząd Miasta Hajnówka**

W latach 2006 – do listopada 2007 r. Gmina Miejska Hajnówka ze swoich zasobów wynajmowała lokal użytkowy posłowi na Sejm RP Andrzejowi Fedorowicz reprezentującemu Ligę Polskich Rodzin. Od grudnia 2007 r. ten sam lokal został wynajęty na biuro poselskie posła na Sejm RP Roberta Tyszkiewicza z Platformy Obywatelskiej. Najem przedmiotowego lokalu nastąpił na podstawie uchwały nr XXXVII/256/98 Rady Miejskiej w Hajnówce z dnia 29 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości gruntowej oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata (z późniejszymi zmianami). W/w uregulowania dotyczą wszystkich ubiegających się o najem. Opłaty za korzystanie z lokali użytkowych (w tym poselskich) wpływają bezpośrednio do jednostki budżetowej Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Hajnówce. W roku 2006 wpłynęło 2.985,71 zł, a w roku 2007 wpłynęła kwota 2.839,86 zł.

### **Urząd Miasta Kolno**

Od 1 marca 2007 r. w budynku stanowiącym majątek miasta funkcjonuje biuro poselskie Posła na Sejm RP – Kazimierza Gwiazdowskiego. Podstawa wynajmu lokalu jest umowa zawarta pomiędzy Burmistrzem Miasta a posłem. Zasady wynajmu są ogólnie dostępne i nie stosowano żadnych preferencji. Z tytułu najmu w 2007 r. do kasy miasta wpłynęło 1.620,00 zł.

### **Urząd Miejski w Sokółce**

Na dzień sporządzania odpowiedzi na wniosek (11 marca 2008) na terenie miasta wynajmowane były 2 lokale użytkowe na biura poselskie posłów na Sejm RP: Roberta Tyszkiewicza i Jarosława Matwiejuka. Zgodnie z rozporządzeniem Burmistrza Sokółki nr 422/06 z dnia 20 stycznia 2006 r. w sprawie ustalania wysokości opłat dzierżawnych za grunty oraz pomieszczenia w budynkach niemieszkalnych stanowiących własność Gminy Sokółka lokale te wynajmowane są na preferencyjnych warunkach. Preferencyjność polega na tym, że przetargi na biura poselskie są ograniczone oraz cena wywoławcza wynosi 3,00 zł. za m<sup>2</sup> + VAT. W związku z wynajmowaniem pomieszczeń dla biur poselskich do budżetu miasta wpłynęły następujące kwoty:

1. W roku 2006:
  - ✓ od biura poselskiego Roberta Tyszkiewicza – 1.150,11 zł.
  - ✓ od biura poselskiego Krzysztofa Jurgiela – 438,32 zł.
2. w roku 2007:
  - ✓ od biura poselskiego Roberta Tyszkiewicza – 2.128,11 zł.
  - ✓ od biura poselskiego Jarosława Matwiejuka – 45,09 zł.

### **Urząd Miejski w Białymstoku**

Na terenie Miasta Białegostoku na dzień sporządzania odpowiedzi na wniosek (14 marca 2008) wynajmowanych było 6 lokali komunalnych na potrzeby biur poselskich i senatorskich. Mieszczą się w nich biura następujących posłów: Roberta Tyszkiewicza, Józefa Piotra Klima, Damiana Raczkowskiego, Jacka Żalka, Krzysztofa Putry, Mariusza Kamińskiego, Krzysztofa Jurgiela, Jarosława Zielińskiego oraz biuro senatorskie Włodzimierza Cimoszewicza.

Najem lokali na biura poselskie odbywa się w trybie bezprzetargowym na podstawie § 16 ust. 2 pkt 7 uchwały nr XIX/200/07 Rady miejskiej Białegostoku z dnia 26 listopada 2007 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania

lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz zmiany uchwały w sprawie określenia zasad udzielania bonifikat od ceny sprzedaży na rzecz najemców lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Białystok. Jak wskazano w odpowiedzi preferencyjne zasady wynajmowania lokali na siedziby biur poselskich senatorskich wychodzą również naprzeciw regulacji zawartej w art. 23 ust. 1 w zw. z art. 24 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2199 ze zm.). Wskazane przepisy stanowią, iż po pierwsze posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie i senatorskie w celu obsługi swej działalności w terenie, a po wtóre zobowiązują organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego do udzielania wszechstronnej pomocy posłom i senatorom w wykonywaniu ich funkcji. Korzystanie przez biura poselskie z gminnych lokali użytkowych jest odpłatne. Na ten cel, zgodnie z wymienioną ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora, posłowie i senatorowie otrzymują ryczałt w wysokości określonej wspólnie przez marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Stawki czynszu za najem lokali zostały uzależnione od położenia lokalu, jego kondygnacji, na podstawie średniej stawki za najem lokali biurowych i waha się w granicach od 4,81 do 10,36 zł. za m<sup>2</sup>.

Wpływy z tytułu najmu lokali na biura poselskie i senatorskie w roku 2006 wyniosły 66.471,84 zł., natomiast w roku 2007 – 62,018,35 zł. Na powyższe kwoty składa się czynsz za najem lokalu oraz opłaty za media. Niższe wpłaty w roku 2007 spowodowane zostały zmianą kadencji Sejmu oraz zawarciem nowych umów najmu na lokale.

### **Urząd Miejski w Suwałkach**

Na dzień sporządzania odpowiedzi na wniosek (21 luty 2008) żadne biuro poselskie nie posiadało zawartej umowy wynajmu lokalu z zasobu majątku komunalnego Gminy Miasta Suwałki. Wynajem pomieszczeń następuje na zasadach ogólnie dostępnych dla wszystkich potencjalnie zainteresowanych. W latach 2006 i 2007 funkcjonowało jedno biuro poselskie w zasobie gminnym w okresie od 1 listopada 2006 r. do 31 października 2007 r. Z tego tytułu w 2006 r. wpłynęła kwota 1.335,86 zł. (za 2 miesiące), a w 2007 r. kwota 6.132,17 zł. (za 10 miesięcy).

### **Wnioski**

Jak wynika z uzyskanych informacji, sytuacja których wynajmowane są lokale z zasobów komunalnych na potrzeby prowadzonej działalności poselskiej lub senatorskiej są rzadkością. W przypadku występowania takiej sytuacji, jednostki samorządowe wynajmują lokale na zasadach ogólnie dostępnych dla potencjalnie wszystkich zainteresowanych. Jedynie Miasto Białystok oraz Miasto Sokółka zastosowały preferencyjne warunki wynajmu. W przypadku Miasta Białegostoku, podobne warunki są w świetle § 16 powołanej wyżej uchwały Rady Miejskiej stosowane także wobec podmiotów ubiegających się o lokal na m.in. cele związane z działalnością zarobkową w dziedzinie oświaty, kultury, opieki społecznej, ochrony środowiska, nauki, badań i rozwoju, jak również wychowania, sportu lub turystyki, potrzeby administracji rządowej i samorządowej, działalność organizacji harcerskich i kombatanckich, działalność stowarzyszeń i fundacji realizujących zadania własne Gminy czy cele sakralne.

Rzadkość wynajmowania lokali spowodowany może być zarówno tym, iż poseł lub senator ma możliwość wynajęcia lokalu od dowolnej osoby fizycznej lub prawnej, w tym także od podmiotu komercyjnego. Drugą przyczyną może być uznanie, iż zasiadający w Parlamencie przedstawiciel,

uznał, iż w związku z prowadzoną działalnością nie ma potrzeby wynajmowania lokali na terenie określonych jednostek samorządu terytorialnego.

**Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora**

**(Dz. U. 2003 Nr 221, poz. 2199 ze zm.)**

Art. 23. 1. Posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie.

2. Poseł i senator mogą realizować swoją działalność terenową w wybranym okręgu lub okręgach wyborczych.

3. Posłowi i senatorowi przysługuje ryczałt na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur, na zasadach i w wysokości określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Środki te nie mogą być wykorzystywane na inne cele niż określone w zdaniu pierwszym.

4. Poseł lub senator może zatrudniać pracowników w biurze we własnym imieniu na czas określony, nie dłuższy niż czas sprawowania mandatu. Działalność posła lub senatora może być wspierana przez społecznych współpracowników.

Art. 24. 1. Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane udzielać posłom i senatorom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji.

2. Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane udostępnić posłowi lub senatorowi lokal na czas odbycia doraźnego dyżuru poselskiego lub senatorskiego w miejscowości, w której poseł lub senator nie otworzył biura określonego w art. 23 ust. 1.

## 4.3 | **Badanie w zakresie uregulowania zasad ponoszenia kosztów udostępnienia informacji publicznej przez wnioskodawcę**

### 4.3.1 | **Analiza prawnych podstaw ponoszenia kosztów**

Zagadnienie kosztów udostępniania informacji publicznej zostało objęte przedmiotem badań, gdyż w praktyce samorządowej jest to zagadnienie budzące poważne wątpliwości. Zasada bezpłatności dostępu do informacji publicznej jest jedną z podstawowych związanych z realizacją obowiązków wynikających z treści uodip. W uzasadnieniu projektu do ustawy na pierwszy plan wysunięto zasadę bezpłatnego informowania obywateli w sposób i w czasie zapewniającym aktualną wiedzę o stanie państwa, samorządów i instytucji publicznych oraz ich majątku.

W treści samej ustawy znajdujemy dwa przepisy odnoszące się do kwestii szeroko rozumianych kosztów udostępniania informacji publicznych. Są to:

- art. 7 ust. 2, który stanowi, iż „*dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15*”,
- art. 15 stanowiący, iż „*wnioskodawcę można obciążyć kosztami dodatkowymi związanymi ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku*”.

Art. 7 ust. 2 uodip stanowi, iż dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1 uodip. W praktyce oznacza to, iż nieuprawnionym jest uzależnienie rozpatrzenia wniosku od wniesienia jakiegokolwiek opłaty. Jednak bezpłatność dostępu do informacji publicznej nie oznacza bezkosztowego jej udostępniania. W praktyce zdarzają się sytuacje, gdy ustala się konkretne cenniki za udostępnienie informacji publicznej. Sam fakt ustalania takich cenników jest zjawiskiem pozytywnym, choć niezwykle rzadkim. Problem jednak tkwi w nienależytej formule ustanowienia tych cenników w sensie formalnym. Zgodnie z utrwalonym w tym zakresie orzecnictwem sądowym, jedynym podmiotem uprawnionym do ustanawiania cenników nie jest organ wykonawczy, lecz organ stanowiący (rada gminy, powiatu i sjemik). Przepis art. 15 ust. 1 uodip nie zawiera żadnego sformułowania, które można byłoby rozumieć jako upoważnienie podmiotów zobowiązanych do tworzenia i stosowania taryfy opłat za udostępnianie informacji<sup>4</sup>. Artykuł 11b ustawy o samorządzie gminnym powierzył radzie gminy uprawnienia do stanowienia zasad dostępu i korzystania ze szczególnego rodzaju informacji publicznej, tj. dokumentów. Żaden inny organ nie może wydawać aktów dotyczących tej kwestii<sup>5</sup>. Jeżeli natomiast chodzi o formę, jaka byłaby adekwatna do ustalenia wysokości i zasad ustalania kwot z tytułu dodatkowych czynności, to warto zwrócić uwagę, na treści wyrażone w uzasadnieniu wyroku TK dnia 16 września 2002 r.<sup>6</sup>, gdzie TK wskazał, że statuty gmin mogą być jedynie nośnikami norm o charakterze techniczno-porządkowym, określającym zasady dostępu do dokumentów, dotyczących wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe i korzystania z tych dokumentów. Statuty jednostek sa-

---

<sup>4</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 1377/05, niepubl.

<sup>5</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r., sygn. akt IV SA/Wr 505/04.

<sup>6</sup> Sygn. K 38/01; OTK-A 2002/5/59.



morządowych, które by wykraczały w swych unormowaniach poza tak rozumiane upoważnienie naruszałyby zarazem przepisy Konstytucji i odpowiednich ustaw.

W powszechnym odbiorze, treść art. 7 ust. 2 może sugerować, że udostępnianie informacji publicznych nie będzie obciążać jakimikolwiek kosztami. Niemniej jednak, skoro ustawodawca zawarł wyjątek w dalszej części zdania art. 7 ust. 2, to tym samym oznacza, iż istnieje możliwość ponoszenia pewnych kosztów procesu udostępnienia informacji. Analizując treść art. 7 ust. 2 ustawy, można nabrać pewności, iż **bezprawnym jest uzależnienie przyjęcia wniosku w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej od uiszczenia jakiejkolwiek opłaty**. Tylko takie rozumienie intencji ustawodawcy nie pozostanie w sprzeczności z celem ustawy. Samo zapytanie się zainteresowanego o jakąś informację będącą informacją publiczną, nie może być uzależniane od złożenia jakiejkolwiek opłaty. Tak jak wniosek kierowany do Rzecznika Praw Obywatelskich wolny jest od jakichkolwiek opłat tak i sam wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie może być obciążony jakąkolwiek opłatą.

Reasumując, art. 7 ust. 2 uodip oznacza, iż **nie można pobierać jakichkolwiek opłat za samo złożenie wniosku o dostęp do informacji publicznej, chyba, że zgodnie z art. 1 ust. 2 uodip – zasady udostępnienia danych informacji są uregulowane w przepisach innych ustaw, określających te sprawy odmiennie. Wtedy jeżeli te inne przepisy przewidują takowe opłaty, ich pobieranie jest prawnie uzasadnione**. Przykładowym przepisem szczególnym w tym zakresie, jest dział IV ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>7</sup>, określający w art. 24 ust. 3 i 4, iż właściwy minister określi w drodze rozporządzenia stawki opłat za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie.

Skoro dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, **należy więc odróżnić bezpłatność dostępu do informacji publicznej, od możliwości ponoszenia przez wnioskodawcę kosztów jej udzielenia**. Intencją ustawodawcy było wprowadzenie całkowitej bezpłatności w dostępie do informacji publicznych, jednak nie oznacza to zawsze, bezpłatności w etapie ich udostępniania. Ustawodawca w art. 15 ust. 1 wyraźnie wskazał, iż rozważenie możliwości pobrania jakichkolwiek opłat, odnosi się tylko i wyłącznie do formy wnioskowej, określonej w art. 10 ust. 1 ustawy. Tym samym, można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że w praktyce oznacza to zakaz pobierania jakichkolwiek opłat za np. korzystanie ze stanowiska komputerowego mającego połączenie z internetem, jeśli na instalację takowego dany urząd się zdecydował. Również nie można pobierać opłat za uczestnictwo w obradach rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa. W razie gdy zainteresowany zwróciłby się o dostarczenie mu materiałów audiowizualnych dokumentujących przebieg posiedzeń, wtedy możemy mieć od czynienia z przekształceniem informacji, czyli ze zmianą samego jedynie nośnika danej informacji. W takiej sytuacji istnieje możliwość pobrania kosztów odpowiadających rzeczywistym kosztom takowego przekształcenia.

Dokonując analizy takiej sytuacji należy wskazać, iż brak jest powszechnie obowiązującego cennika odnośnie kosztów jakie mają być pobierane za np. wydruk strony A4. Po drugie, treść art. 15 ust. 1 jest niejasna, gdy chodzi o pojęcie kosztów dodatkowych. Zgodnie z cytowanym przepisem – *„Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym*

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627.



*we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom*". Jak trafnie zauważył WSA w Krakowie w wyroku z 14 grudnia 2005 r.<sup>8</sup>, podmiot zobowiązany do udostępnienia takich informacji nie może z obowiązkiem tym łączyć uprawnień do uzyskiwania zysku rozumianego jako „wynagrodzenia za usługę”.

**Dodatkowe koszty odnoszą się do dwóch grup rodzajowych: materialnych oraz osobowych.** Składnik materialny to materiał, nośnik, na którym zostaje informacja udzielona, zaś osobowy to praca osoby, która specjalnie dla zadośćuczynienia prośbie zainteresowanego, została oddelegowana do załatwienia tej konkretnej sprawy. **Nie można jako koszty dodatkowe traktować wynagrodzenia osoby zajmującej się praktycznym wymiarem uodip**, gdyż jest to zakres zadań tej osoby, jej poruczonych do wykonywania, i nie ma podstaw dla uznania, że działania podejmowane przez urzędnika są działaniami powodującymi koszty dodatkowe. Skoro urzędnik zostaje oddelegowany do zajmowania się daną kategorią spraw, to nie można czynności przez niego podejmowanych rozpatrywać w aspekcie dodatkowych kosztów. Do ponoszenia tych kosztów, które są przecież nieuchronne, jest obowiązany każdy, kto ma obowiązek udzielenia informacji publicznej. Są to swoiste koszty procesu demokratyzacji urzędów publicznych, i postępującej transparentności życia publicznego.

Reasumując uważamy, że **dodatkowym kosztem byłaby tylko ta wartość, która odnosi się do materiału i nośnika, na którym znajdują się będzie informacja.** Koszty dodatkowe, stanowić będą tylko składniki materialne. **Nikt nie ma praw pobierania od jakichkolwiek kwot pieniędzy za samo złożenie wniosku, czy to ustnie czy pisemnie.** Jednak jeżeli odpowiedź na nasz wniosek spowoduje obowiązek pokrycia kosztów dodatkowych związanych z materialnym wymiarem udostępniania informacji, powinniśmy zostać o tym poinformowani, by móc się wypowiedzieć, czy nadal jesteśmy zainteresowani uzyskaniem tej informacji.

**Z powyższej analizy wyłaniają się następujące wnioski:**

- **Całkowicie bezpłatnym jest etap dostępu do informacji publicznej**, czyli czynności związane ze złożeniem wniosku chyba, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy zasady udostępnienia danych informacji są uregulowane w przepisach innych ustaw.
- **Bezpłatnym jest udostępnianie informacji publicznej w każdej innej formie aniżeli wnioskowej**, o jakiej mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, lub też gdy chodzi o dostarczenie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.
- **Koszta dodatkowe** jakie mogą być pobierane **nie mogą obejmować kosztów osobowych**, a jedynie koszty materialne związane z udostępnieniem informacji publicznej w formie i w sposób wskazany we wniosku przez zainteresowanego.

---

<sup>8</sup> Sygn. akt II SA/Kr 1108/05.

#### 4.3.2 | Wyniki badań

W ramach prowadzonych badań staraliśmy się ustalić, czy j.s.t. uregulowały kwestię ewentualnych pojawiających się kosztów przy udostępnianiu informacji publicznej. Na 118 zbadanych gmin tylko w jednej, w Mieście Knyszyn została ta kwestia poddana regulacji. Jednakże tryb jej ustalenia jest niezgodny z obowiązującym prawem gdyż, jak zostało wyżej powiedziane, kwestie te mogą być przedmiotem uchwały rady nie zaś zarządzenia Burmistrza. W praktyce niezwykle rzadko zdarza się by od wnioskodawcy pobierana była opłata. Nie zmienia to jednak faktu, iż taka regulacja jest potrzebna, i należałoby postulować by gminy wprowadziły taką regulację, jednak tylko w formule uchwały rady, jako załącznik do statutu gminy.

W ramach przeprowadzonego monitoringu zwróciliśmy się do j.s.t. z wnioskiem o przekazanie następujących informacji publicznej w następującym zakresie:

1. Czy w Państwa jednostce zostały uregulowane zasady ponoszenia kosztów udostępnienia informacji publicznej przez wnioskodawcę w razie wystąpienia przez niego z wnioskiem w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej?
2. Jeżeli tak, prosimy o przesłanie kopii aktu prawnego regulującego te kwestie na adres podany adres e-mail.
3. W przypadku, gdy takowa regulacja nie występuje prosimy o krótkie wyjaśnienie wedle jakich zasad obciążany jest wnioskodawca w razie pojawienia się takowej potrzeby?

Wysyłając wyżej sformułowane zapytania postanowiliśmy tym razem zwrócić się do jednostek samorządu tym razem drogą elektroniczną, a nie listownie. Wnioski zostały wysłane na adres elektroniczny podawany przez gminy, powiaty i województwo w prowadzonych przez siebie Biuletynach Informacji Publicznych. Odpowiedzi w prawem przewidzianym terminie wysłało 61 jednostek samorządowych. Kolejne 18 przyszło po upływie terminu na odpowiedź. W związku z tym w kolejnej części monitoringu z powyższym zapytaniem zwróciliśmy się do jednostek, które nie przesyłały odpowiedzi ustnie poprzez przeprowadzaną rozmowę telefoniczną. W wyniku tych rozmów uzyskaliśmy kolejne 41 odpowiedzi.

**13 j.s.t. nie przysłało wbrew obowiązującym przepisom żadnych odpowiedzi, mimo zapytań kierowanych drogą elektroniczną i ustnie podczas przeprowadzanych rozmów telefonicznych.** Są to następujące jednostki: **Urząd Gminy Juchnowiec Kościelny, Urząd Miejski w Wasilkowie, Urząd Gminy Czyże, Urząd Gminy Dubicze Cerkiewne, Urząd Gminy Narew, Urząd Gminy Przytuły, Urząd Gminy Giby, Urząd Gminy Puńsk, Urząd Gminy Przerześl, Urząd Miejski w Ciechanowcu, Urząd Gminy Rutki, Starostwo Powiatowe w Augustowie, Starostwo Powiatowe w Sejnach, Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem.**

16 jednostek samorządowych z 120, które przesyłało odpowiedź na zapytania elektroniczne i ustne posiada uregulowane zasady postępowania przy ponoszeniu kosztów udostępnienia informacji publicznej przez wnioskodawcę w razie wystąpienia przez niego z wnioskiem w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W przypadku pozostałych 104 jednostek samorządowych brak jest odrębnej regulacji, która uszczegółowiłaby szczegółowo kwestie dostępu do informacji publicznej, w tym ustalało wysokość opłat za udzielenie informacji publicznej.

Jak wynika z przesłanych odpowiedzi można uznać, iż wysokość opłat przewidzianych w opracowanych w samorządach regulacjach, pobieranych za dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, odpowiada rzeczywistym poniesionym przez organ kosztom udostępnienia informacji.

**Zagadnienie opisanych w tych regulacjach kosztów dodatkowych należy rozpatrywać w odniesieniu do cennika, generalnie obowiązującego wszystkich zainteresowanych, w zakresie czynności związanych z udzielaniem informacji publicznych. Pewne czynności są stylizowane i ich koszt jest dokładnie określony.**

#### **Przykładowe wysokości opłat pobieranych za udostępnienie informacji publicznej**

Wykonanie kserokopii czarno – białej w formacie A-4 za stronę wynosi w:

- Urzędzie Miejskim w Knyszynie 0,15 zł.
- Urzędzie Miejskim w Kleszczelach – 0,15 zł.
- Urzędzie Miejskim w Zambrowie – 0,20 zł.
- Urzędzie Gminy Siemiatycze – 0,30 zł.
- Starostwie Powiatowym w Bielsku Podlaskim – 0,30 zł.
- Starostwie Powiatowym w Zambrowie – 0,30 zł.
- Urzędzie Gminy Wyszki – 0,40 zł.
- Starostwie Powiatowym w Hajnówce – 0,40 zł.
- Urzędzie Miejskim w Choroszczy – 0,45 zł.
- Urzędzie Gminy Korycin – 0,50 zł.

Zapis na dyskietce wraz z nośnikiem wynosi w:

- Urzędzie Miejskim w Kleszczelach – 1,00 zł.
- Starostwie Powiatowym w Zambrowie – 1,00 zł.
- Urzędzie Miejskim w Choroszczy – 2,00 zł.
- Urzędzie Miejskim w Knyszynie 2,00 zł.
- Starostwie Powiatowym w Hajnówce – 2,50 zł.
- Urzędzie Gminy Wyszki – 3,00 zł.

Zapis na płycie CD-ROM wraz z nośnikiem wynosi w:

- Urzędzie Miejskim w Kleszczelach – 1,30 zł.
- Starostwie Powiatowym w Zambrowie – 2,00 zł.
- Urzędzie Miejskim w Choroszczy – 2,50 zł.
- Urzędzie Gminy Wyszki – 3,00 zł.

**Nieprawidłowości można dopatrzeć się w 3 zarządzeniach, które przesłał Burmistrz Drohiczyzna, Wójt Gminy Poświętne oraz Wójt Gminy Czyżew-Osada.** We wszystkich tych przypadkach mamy do czynienia z przewidzianym w w/w dokumentach pobieraniem opłat za wyszukiwanie informacji publicznej.

**Zarządzenie nr 2/05 Burmistrza Drohiczyzna z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia opłat za udostępnienie informacji publicznej.**

W § 3 ust. 1 znajduje się zapis, iż „opłata za wyszukiwanie informacji wynosi 5 zł, jeżeli wymaga wyszukania do dziesięciu dokumentów”, a ust. 2 w/w paragrafu stwierdza, iż „opłata o której mowa w ust. 1, ulega zwiększeniu o 0,5 zł za każdy kolejny dokument, jeżeli informacja wymaga wyszukania więcej niż dziesięciu dokumentów”.

**Zarządzenie Nr 6/06 Wójta Gminy Poświętne z dnia 10 sierpnia 2006 r. w sprawie zasad postępowania przy udostępnianiu informacji publicznej w Urzędzie Gminy Poświętne oraz opłaty z tytułu dodatkowych kosztów poniesionych przez ten urząd w tym zakresie.**

W § 7 ust. 1 pkt f zarządzenia Burmistrz ustalił koszty dodatkowe udostępniania lub przekształcania informacji publicznej „za 1 godz. pracy urzędnika w przypadku konieczności wykonania dodatkowej pracy, polegającej na udostępnieniu informacji przetworzonej wskazanej we wniosku – 10 złotych”.

**Zarządzenie Nr 309/06 Wójta Gminy Czyżew-Osada w sprawie cennika usług świadczonych przez Gminne Centrum Informacji.**

Cennik usług świadczonych przez Gminne Centrum Informacji w Czyżewie-Osadzie, będącym załącznikiem do w/w zarządzenia znajduje się usługa polegająca na „wyszukiwaniu informacji na zlecenie” w kwocie 3,66 zł.

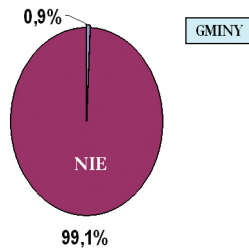
Jak wynika w wymienionych zarządzeniach wprowadzono opłatę za pracę pracownika wykonującego pracę dodatkową związaną z przygotowaniem informacji. Takie działanie jest niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który umożliwia pobranie wyłącznie opłaty w wysokości odpowiadającej poniesionym kosztom. Wysokość takiej opłaty, pobieranej za dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, winna każdorazowo odpowiadać rzeczywistym poniesionym przez organ kosztom udostępnienia informacji. Pobieranie opłaty przez organ administracji samorządowej zobowiązany do udostępnienia informacji stanowi wyjątek od zasady bezpłatności dostępu do informacji publicznej i musi być tłumaczony według wykładni zważającej treść art. 15 ust. 1 uodip. Nie można określać z „góry” kosztów udostępnienia informacji publicznej, która może przecież dotyczyć każdorazowo innej sprawy. Generalizowanie takich sytuacji nie ma oparcia w prawie, w związku z tym próby regulowania zasad pobierania opłat za udzielanie informacji publicznej powinny spotkać się ze zdecydowanymi działaniami nadzorczymi ze strony organów nadzoru i sądów administracyjnych.

**Wnioski:**

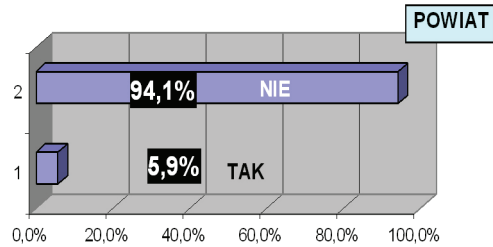
- W przypadku 13 jednostek samorządu terytorialnego, które nie przysłały wbrew obowiązującym przepisom żadnych odpowiedzi na złożone zapytania, doszło do naruszenia przepisów uodip.
- Zarządzenia Burmistrza Drohiczyzna, Wójta Gminy Poświętne oraz Wójta Gminy Czyżew-Osada powinny w opisanym wyżej zakresie zostać zmienione, gdyż ich aktualny zapis jest niezgodny z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustalone zasady pobierania opłaty za pracę pracowników nie mają uzasadnienia i są sprzeczne z linią orzecniczą sądów administracyjnych.

**Dodatkowym źródłem informacji** na temat kosztów ponoszonych przez wnioskodawców była analiza stron BIP poszczególnych j.s.t. Z treści zawartych tam dokumentów jawi się sytuacja, która całkowicie pokrywa się z wynikami badań prowadzonymi drogą wniosków indywidualnych.

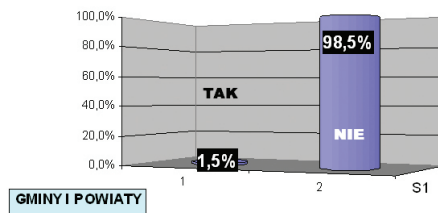
Czy zawarta jest informacja o kosztach udostępniania informacji publicznej



Czy zawarta jest informacja o kosztach udostępniania informacji publicznej



Czy zawarta jest informacja o kosztach udostępniania informacji publicznej



**Zasady ponoszenia kosztów udostępnienia informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podlaskim – dokładne wyniki**

Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego	Czy zostały uregulowane zasady ponoszenia kosztów udostępnienia informacji publicznej przez wnioskodawcę w razie wystąpienia przez niego z wnioskiem w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej?		Zasady ponoszenia kosztów udostępnienia informacji publicznej przez wnioskodawcę w razie wystąpienia przez niego z wnioskiem w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej?	
		Tak	Nie	Przesłano kopię aktu prawnego regulującego dostęp do informacji publicznej w trybie wnioskowym	Wg jakich zasad obciążany jest wnioskodawca w razie wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej?
1	Urząd Miejski w Augustowie		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
2	Urząd Gminy Augustów		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
3	Urząd Gminy Bargłów Kościelny		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
4	Urząd Miejski w Lipsku		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
5	Urząd Gminy Nowinka		Nie		Koszt usług kserograficznych.
6	Urząd Gminy Płaska		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
7	Urząd Gminy Sztabin		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
8	Urząd Miejski w Choroszczy	Tak		Tak	Zarządzenie nr 37/05 Burmistrza Choroszczy z dnia 10 października 2005 r. w sprawie ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej.
9	Urząd Miejski w Czarnej Białostockiej		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
10	Urząd Gminy Dobrzyniewo Duże		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
11	Urząd Gminy Gródek		Nie		Dostęp jest bezpłatny.

12	Urząd Gminy Juchnowiec Kościelny		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
13	Urząd Miejski w Łapach		Nie		Dostęp jest bezpłatny, ew. pobierany jest koszt usług kserograficznych.
14	Urząd Gminy Michałowo		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
15	Urząd Gminy Poświętne	Tak		Tak	Zarządzenie Nr 6/06 Wójta Gminy Poświętne z dnia 10 sierpnia 2006 r. w sprawie zasad postępowania przy udostępnianiu informacji publicznej w Urzędzie Gminy Poświętne oraz opłaty z tytułu dodatkowych kosztów poniesionych przez ten urząd w tym zakresie. <b>Pobiera się pieniądze za pracę urzędnika wyszukującego informację publiczną.</b>
16	Urząd Miejski w Supraślu		Nie		Dostęp jest bezpłatny, ew. koszt usług kserograficznych.
17	Urząd Miejski w Suraziu		Nie		Koszt usług kserograficznych.
18	Urząd Gminy Turośń Kościelna		Nie		Koszt usług kserograficznych.
19	Urząd Miejski w Tykocinie		Nie		Koszty pobierane są wyłącznie w przypadku powstania dodatkowych kosztów.
20	Urząd Miejski w Wasilkowie			<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>	
21	Urząd Miejski w Zabłudowie		Nie		Koszt usług kserograficznych.
22	Urząd Gminy Zawady		Nie		Koszt usług kserograficznych.
23	Urząd Miasta Bielsk Podlaski		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
24	Urząd Gminy Bielsk Podlaski		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
25	Urząd Miasta Brańsk		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
26	Urząd Gminy Brańsk		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
27	Urząd Gminy Bocki		Nie		Dostęp jest bezpłatny.

28	Urząd Gminy Orla		Nie	Dostęp jest bezpłatny (opracowano projekt zarządzenia Wójta Gminy w sprawie wprowadzenia opłat za udostępnienie informacji publicznej, który przewiduje zwrot dodatkowych kosztów związanych ze sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji).	
29	Urząd Gminy Rudka		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
30	Urząd Gminy Wyszki	Tak		Tak	Zarządzenie Nr 245/06, Wójta Gminy Wyszki z dnia 19 września 2006 r. w sprawie ustalenia zryczałtowanej stawki kosztów za udostępnienie informacji publicznej.
31	Urząd Miasta Grajewo		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
32	Urząd Gminy Grajewo		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
33	Urząd Gminy Radziłów		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
34	Urząd Miejski w Rajgrodzie		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
35	Urząd Miejski w Szczuczynie		Nie		Koszt usług kserograficznych.
36	Urząd Gminy Wąsosz		Nie		Dostęp jest bezpłatny
37	Urząd Miasta Hajnówka		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
38	Urząd Gminy Hajnówka		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
39	Urząd Gminy Białowieża		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
40	Urząd Gminy Czeremcha		Nie		Koszt usług kserograficznych.
41	Urząd Gminy Czyże			<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>	
42	Urząd Gminy Dubicze Cerkiewne			<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>	
43	Urząd Miejski w Kleszczelach	Tak		Tak	Zarządzenie wewnętrzne nr 1/06 Burmistrza Kleszczel z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie ustalenia zasad pokrywania kosztów udostępnienia lub przekształcenia informacji publicznej.
44	Urząd Gminy Narew			<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>	



45	Urząd Gminy Narewka		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
46	Urząd Miasta Kolno		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
47	Urząd Gminy Kolno		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
48	Urząd Gminy Grabowo	Tak		Tak	Załącznik Nr 3 do Statutu Gminy Grabowo „Zasady dostępu i korzystania z dokumentów organów Rady Gminy i Komisji Rady”.
49	Urząd Gminy Mały Płock		Nie		Dostęp jest bezpłatny
50	Urząd Miejski w Stawiskach		Nie		Dostęp jest bezpłatny
51	Urząd Gminy Turośl	Tak		Tak	Uchwała Nr IV/25/03 Rady Gminy Turośl z dnia 03 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Turośl.
52	Urząd Gminy Łomża		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
53	Urząd Miejski w Jedwabnem		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
54	Urząd Gminy Miastkowo		Nie		Koszt usług kserograficznych.
55	Urząd Miejski w Nowogrodzie		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
56	Urząd Gminy Piątnica		Nie		Koszt usług kserograficznych.
57	Urząd Gminy Przytuły				<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>
58	Urząd Gminy Śniadowo		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
59	Urząd Gminy Wizna		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
60	Urząd Gminy Zbójna		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
61	Urząd Miejski w Mońkach		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
62	Urząd Miejski w Goniądzu		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
63	Urząd Gminy Jasionówka		Nie		Dostęp jest bezpłatny, ew. koszt usług kserograficznych.
64	Urząd Gminy Jaświły		Nie		Koszt usług kserograficznych.

65	Urząd Miejski w Knyszynie	Tak		Tak	Zarządzenie nr 121/05 Burmistrza Knyszyna z dnia 04 kwietnia 2005 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat pobieranych za udzielenie informacji publicznej w postaci papierowej i na nośnikach elektronicznych.
66	Urząd Gminy Krypno		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
67	Urząd Gminy Trzcianne		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
68	Urząd Miasta Sejny		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
69	Urząd Gminy Sejny		Nie		Koszt usług kserograficznych.
70	Urząd Gminy Giby				<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>
71	Urząd Gminy Krasnopol		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
72	Urząd Gminy Puńsk				<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>
73	Urząd Miasta Siemiatycze		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
74	Urząd Gminy Siemiatycze	Tak		Tak	Zarządzenie nr 19/03 Wójta Gminy Siemiatycze z dnia 27 czerwca 2003 r. w sprawie opłata za koszty związane z udostępnianiem informacji publicznej.
75	Urząd Miejski w Drohiczynie	Tak		Tak	Zarządzenie nr 2/05 Burmistrza Drohiczyna z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia opłat za udostępnienie informacji publicznej. <b>Pobiera się pieniądze za wyszukiwanie informacji publicznej.</b>
76	Urząd Gminy Dziadowice		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
77	Urząd Gminy Grodzisk		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
78	Urząd Gminy Mielnik		Nie		W przypadku, gdy wnioskodawca żąda we wniosku poświadczenia zgodności z oryginałem udostępnionych dokumentów gmina żąda się opłacenia opłaty skarbowej zgodnie z ustawą o opłacie skarbowej z dnia 16.11.2006 r.
79	Urząd Gminy Milejczyce		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
80	Urząd Gminy Nurzec-Stacja		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
81	Urząd Gminy Perlejewo		Nie		Dostęp jest bezpłatny.

82	Urząd Miejski w Sokółce		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
83	Urząd Miejski w Dąbrowie Białostockiej		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
84	Urząd Gminy Janów		Nie		Koszt usług kserograficznych.
85	Urząd Gminy Korycyn		Nie	W Urzędzie Gminy uregulowano w 2 odrębnych dokumentach zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów Rady, Komisji i Wójta oraz stawki opłat za usługi ksero.	
86	Urząd Gminy Krynki		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
87	Urząd Gminy Kuźnica		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
88	Urząd Gminy Nowy Dwór		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
89	Urząd Gminy Sidra		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
90	Urząd Miejski w Suchowoli		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
91	Urząd Gminy Szudziałowo	Tak		Tak	Uchwała nr III/25/03 Rady Gminy Szudziałowo z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy.
92	Urząd Gminy Suwałki		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
93	Urząd Gminy Bakałarzewo		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
94	Urząd Gminy Filipów		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
95	Urząd Gminy Jeleniewo		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
96	Urząd Gminy Przerośl				<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>
97	Urząd Gminy Raczki		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
98	Urząd Gminy Rutka-Tartak		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
99	Urząd Gminy Szypliszki		Nie		Koszt usług kserograficznych.
100	Urząd Gminy Wizajny		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
101	Urząd Miasta Wysokie Mazowieckie	Tak			Koszt usług kserograficznych.
102	Urząd Gminy Wysokie Mazowieckie		Nie		Dostęp jest bezpłatny.

103	Urząd Miejski w Ciechanowcu			<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>	
104	Urząd Gminy Czyżew Osada	Tak		Tak	Zarządzenie Nr 309/06 Wójta Gminy Czyżew-Osada w sprawie cennika usług świadczonych przez Gminne Centrum Informacji. <b>Pobiera się pieniądze za wyszukiwanie informacji na zlecenie.</b>
105	Urząd Gminy Klukowo		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
106	Urząd Gminy Kobylin-Borzymy		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
107	Urząd Gminy Kulesze Kościelne		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
108	Urząd Gminy Nowe Piekuty		Nie		Dostęp jest bezpłatny
109	Urząd Gminy Sokoły		Nie		Dostęp jest bezpłatny
110	Urząd Gminy Szepietowo		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
111	Urząd Miasta Zambrów	Tak		Tak	Zarządzenie nr 19/01 z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie zasad wykonywania i odpłatności za wykonanie kopii dokumentów.
112	Urząd Gminy Zambrów		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
113	Urząd Gminy Kołaki Kościelne		Nie		Nie było potrzeby, dostęp jest bezpłatny.
114	Urząd Gminy Rutki			<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>	
115	Urząd Gminy Szumowo		Nie		Koszt usług kserograficznych.
116	Urząd Miejski w Białymstoku	Tak		Tak	Zarządzenie wewnętrzne nr 94/04 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 8 października 2004 r. w sprawie zasad ustalania wysokości opłat dodatkowych w związku z przetworzeniem informacji publicznej oraz sposobu ich uiszczania.
117	Urząd Miejski w Łomży		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
118	Urząd Miejski w Suwałkach		Nie		Dostęp jest bezpłatny.

119	Starostwo Powiatowe w Augustowie			<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>	
120	Starostwo Powiatowe w Białymstoku		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
121	Starostwo Powiatowe w Grajewie		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
122	Starostwo Powiatowe w Hajnówce	Tak		Tak	Zarządzenie nr 17/07 Starosty Hajnowskiego z dnia 15 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia opłat za udostępnienie informacji publicznej.
123	Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim	Tak		Tak	Zarządzenie nr 14/04 Starosty Bielskiego z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie określenia wysokości opłat za sporządzanie kopii dokumentów Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim.
124	Starostwo Powiatowe w Kolnie		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
125	Starostwo Powiatowe w Łomży		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
126	Starostwo Powiatowe w Mońkach		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
127	Starostwo Powiatowe w Sejnach			<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>	
128	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
129	Starostwo Powiatowe w Sokółce		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
130	Starostwo Powiatowe w Suwałkach		Nie		Dostęp jest bezpłatny.
131	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem			<b>Urząd nie odpowiedział na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony drogą elektroniczną oraz ustnie</b>	

132	Starostwo Powiatowe w Zambrowie	Tak		Tak	Zarządzenie nr 27/05 z dnia 28 grudnia 2005 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad dostępu do informacji publicznej w Starostwie powiatowym w Zambrowie.
133	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku		Nie		Dostęp jest bezpłatny.

## 5. | Analiza prawno-faktyczna stron Biuletynów Informacji Publicznej podlaskich jednostek samorządu terytorialnego

Działanie podjęte w ramach projektu obejmowały między innymi przeprowadzenie analizy prawno-faktycznej stron Biuletynów Informacji Publicznej podlaskich jednostek samorządowych<sup>1</sup>. Badaniem objęte zostały wszystkie gminy i powiaty z województwa podlaskiego. Liczebność tych jednostek przedstawia się następująco:

- Powiaty (ziemskie i grodzkie) – 17
- Gminy – 115

Badanie zawartości stron internetowych poszczególnych j.s.t. miało za zadanie sprawdzić w jakim zakresie przestrzegane są przepisy zawarte w uodip. W szczególności wzięliśmy pod uwagę przepisy art. 8 ustawy, który wymaga by określone informacje obowiązkowo znalazły się na stronach internetowych danej j.s.t.

Badania zostały przeprowadzone przez jedną osobę<sup>2</sup>, co sprzyjało jednoznaczności i trwałości ocen formułowanych wobec treści zawartych na stronie internetowej danej j.s.t. wyniki badań odnośnie poszczególnych pytań przedstawiają się następująco:

**Ogromna ilość danych potrzebnych do wykonania badania spowodowała, iż badanie było znacznie rozciągnięte w czasie. Badania były prowadzone na od połowy lutego do końca marca 2008 r.** Jednocześnie pragniemy z góry przeprosić, jeżeli jakaś j.s.t. została zakwalifikowana negatywnie, w aspekcie realizacji obowiązku zamieszczania pewnych informacji, a okaże się, iż strona zawiera te informacje. Przyczyny tego mogą być różne, strony są na bieżąco aktualizowane, poza tym duży bałagan na niektórych stronach nie ułatwia poszukiwania. Nie było naszym zamiarem celowe pominięcie pewnych informacji. Podstawowym celem projektu jest zwrócenie uwagi j.s.t. iż realizacja pewnych obowiązków wynikających z uodip napotyka trudności, i należy dążyć do poprawy sytuacji w tym zakresie. W żadnym przypadku nie było naszym celem piętnowanie kogokolwiek za istniejące błędy. Jako organizacja pozarządowa działaliśmy w głębokim przekonaniu, iż podjęte działania mają tylko jeden cel – poprawa jakości stron j.s.t. a tym samym dbałość o jakość stosunków między władzą a społecznością lokalną.

---

<sup>1</sup> W dalszej części raportu jednostka samorządu terytorialnego będzie występowała w formie skrótu j.s.t.

<sup>2</sup> Autorem raportu jest dr Piotr Sitniewski

## 5.1. | Zasady poszukiwania stron internetowych j.s.t.

Poszukiwanie strony internetowej danej j.s.t. opierało się na czterech zasadach.

### **Zasad pierwsza – pierwszeństwo [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)**

Przyjęta została zasada, iż strona [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl) posiadała pierwszeństwo w poszukiwaniu za jej pośrednictwem strony j.s.t. W zmiereniu ustawodawcy stworzenie urzędowego publikatora teleinformatycznego – Biuletyn Informacji Publicznej - miało na celu upowszechnienie udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej (zob. art. 8 ust. 1 uodip). Tym samym dla znalezienia strony BIP danej j.s.t. powinna wystarczyć jedynie znajomość strony głównej [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl). Zdarzały się jednak przypadki, iż wynik poszukiwania był negatywny, i wtedy stosowaliśmy zasadę drugą.

### **Zasada druga – pomocniczość strony [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl)**

Jeżeli przeszukiwanie strony oficjalnej BIP nie dało pozytywnych rezultatów, wtedy uruchamialiśmy [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl). Niestety w praktyce niezwykle trudno jest znaleźć strony niektórych j.s.t. z kilku powodów o których mowa będzie poniżej. Stąd też przeprowadzający badania posłużyli się tą drugą formułą czyli przeszukiwaniem zawartości [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl) dla znalezienia strony danej j.s.t. Obie formuły wzajemnie się uzupełniały, choć w kilku przypadkach ani na stronie [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl) ani na stronie [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl) nie można było znaleźć aktualnej strony BIP konkretnej j.s.t. Były to jednak przypadki jednostkowe. Jeżeli taka sytuacja miała miejsce, to uznawaliśmy, że dana j.s.t. nie posiada oficjalnej strony bip-owskiej, i nie podlegała ona badaniu. Pragniemy jednak wyraźnie podkreślić, że nawet jeżeli przeszukiwanie strony [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl) dało pozytywny rezultat, to jest to sytuacja niedopuszczalna, i w pewnej mierze niezgodna z prawem. Tylko strona oficjalna BIP pełni rolę oficjalnego publikatora, i to za jej pośrednictwem powinno się poszukiwać stron poszczególnych j.s.t.

### **Zasada trzecia – wyłączność źródeł poszukiwania**

Co bardzo ważne dla badania, nie używaliśmy żadnych innych źródeł dla poszukiwania stron j.s.t. poza dwoma powyżej wymienionymi. Nie poszukiwaliśmy stron za pośrednictwem żadnej powszechnie dostępnej przeglądarki typu [www.google.pl](http://www.google.pl)

### **Zasada czwarta – domniemanie prawdziwości strony bip-owskiej**

Badaniu nie podlegały strony komercyjne j.s.t., które czasem występują, lecz zgodnie z obowiązującym prawem nie mogą one pełnić funkcji oficjalnych stron bip-owskich danej j.s.t. Zdarzały się przypadki gdy oficjalna strona [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl) jak i [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl) podawały odnośnie do danej j.s.t. całkowicie inne strony internetowe. Przykładem niech będzie to gmina Wizajny<sup>3</sup>. W takiej sytuacji przedmiotem badania była strona podana na [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)

---

<sup>3</sup> [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl) przekierowuje do <http://bip.ug.wizajny.wrotapodlasia.pl> zaś [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl) do [www.zizajny.biuletyn.net](http://www.zizajny.biuletyn.net). Obie strony posiadają całkowicie odmienną treść. Poza tym istnieje jeszcze trzecia strona odnosząca się do tej gminy [www.wizajny.pl](http://www.wizajny.pl) co wprowadza całkowite zamieszanie.



## 5.2. | Lista pytań badawczych

Przeprowadzane badania oparte zostały o poszukiwanie odpowiedzi na 26 pytań, na które istniała możliwość udzielenia odpowiedzi twierdzącej lub przeczącej (TAK lub NIE).

1.	Czy strona jednostki znajduje się na <a href="http://www.bip.gov.pl">www.bip.gov.pl</a>
2.	Czy strona jednostki znajduje się na <a href="http://www.wrotapodlasia.pl">www.wrotapodlasia.pl</a>
3.	Czy zamieszczony jest formularz wniosku o dostęp do informacji publicznej
4.	Czy istnieje możliwość ściągnięcia formularzy do załatwienia spraw indywidualnych w urzędzie
5.	Czy zawarta jest informacja odnośnie ewentualnych kosztów udostępniania informacji publicznej?
6.	Czy istnieje informacja na temat wolnych stanowisk pracy w urzędzie?
7.	Czy znajdują się na stronie działy nie zawierające żadnej treści?
8.	Czy znajdują dane członków organu stanowiącego?
9.	Czy podane są adresy elektroniczne poszczególnych radnych?
10.	Czy podane są adresy elektroniczne urzędników w poszczególnych wydziałach?
11.	Czy podany jest adres elektroniczny kierownika urzędu?
12.	Czy znajduje się treść statutu j.s.t.?
13.	Czy znajduje się treść regulaminu organizacyjnego?
14.	Czy zamieszczone są projekty aktów prawnych?
15.	Czy zamieszczone są protokoły z posiedzeń rady?
16.	Czy zamieszczone są protokoły z obrad komisji?
17.	Czy znajduje się informacja o terminie kolejnej sesji rady?
18.	Czy znajduje się informacja o terminie posiedzeń komisji?
19.	Czy znajduje się jakikolwiek poradnik interesanta jako odrębny dział?
20.	Czy istnieje informacja o przeprowadzonych kontrolach ?
21.	Czy istnieje informacja o majątku jakim dysponuje j.s.t. ?
22.	Czy zamieszczona jest treść budżetu na dany rok?
23.	Czy zamieszczone są budżety z lat poprzednich?
24.	Czy podane są dane osoby odpowiedzialnej za treść strony ?
25.	Czy podany jest adres mailowy do osoby odpowiedzialnej za treść strony?
26.	Czy podany jest telefon do osoby odpowiedzialnej za treść strony?

### 5.3. | Wyniki badań (gmin, powiatów oraz wyniki łączne)

#### 1. Czy strona jednostki znajduje się na stronie [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)?

Szczegółowo omówione zostały występujące braki odnośnie gmin, gdyż błędy mają charakter powtarzalny i uniwersalny na obu poziomach samorządu. Jednocześnie po każdym pytaniu zamieszczone zostały 3 wykresy obrazujące stan rzeczy; sytuację w gminie, sytuację w powiecie, oraz dane łączne obejmujące gminy i powiaty razem.

Poszczególne j.s.t. były wyszukiwane poprzez przeglądarkę zamieszczoną na stronie, przy użyciu różnych odmian nazwy danej gminy<sup>4</sup>. **Zdecydowana większość stron internetowych gmin znajdowała się na stronie [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl), gdyż aż 83,5 %.** Pozostałe znajdowały się jedynie na stronie [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl). Podstawowy błąd w tym zakresie, to brak aktualnych adresów stron. Podawany jest adres internetowy strony, jednak po naciśnięciu linku, ukazuje się informacja, że strona wygasła, lub też nic się nie otwiera. Taka sytuacja została zauważona w 19 gminach:

- Bielsk Podlaski (miasto),
- Boćki,
- Szczuczyn,
- Czeremcha,
- Giby,
- Janów,
- Juchnowiec Kościelny,
- Kolno (miasto),
- Kulesze Kościelne
- Mońki (miasto),
- Nowinka,
- Nurzec Stacja,
- Poświętne,
- Radziłów
- Sejny (miasto),
- Stawiski,
- Suwałki (gmina),
- Szczuczyn,
- Zambrów (gmina),
- Zawady,

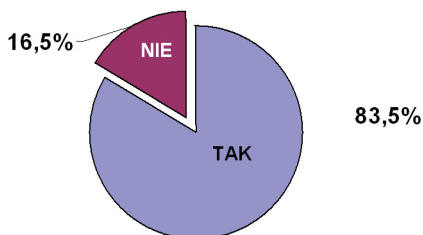
Gmina Poświętne to sytuacja bardzo specyficzna, niespotykana w innych j.s.t. Gminy Poświętne nie można znaleźć za pośrednictwem [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl), choć gmina Poświętne występuje ale dotyczy to gminy z woj. mazowieckiego i łódzkiego. Zaś odnośnie gminy Poświętne z woj. podlaskiego pojawia się informacja – „*strona nie istnieje. Kontakt bip@sts.podlaskie.pl (zał. nr 1).*”

---

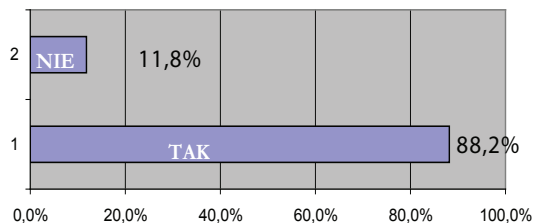
<sup>4</sup> Np. przy poszukiwaniu miasta Tykocin, wpisywane było *Tykocin*, *Tykocinie*. Okazało się, że po wpisaniu *Tykocin* nic nie ma, zaś dopiero na hasło *Tykocinie* system zareagował.

W przypadku gminy Nurzec Stacja podany adres przekierowuje na stronę [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl) gdzie dopiero tam trzeba odszukać gminę nas interesującą, by wejść na jej stronę bip-owską (zał. nr 2). W gminie Nowe Piekuty strona jest całkowicie nieczytelna (zał. nr 9).

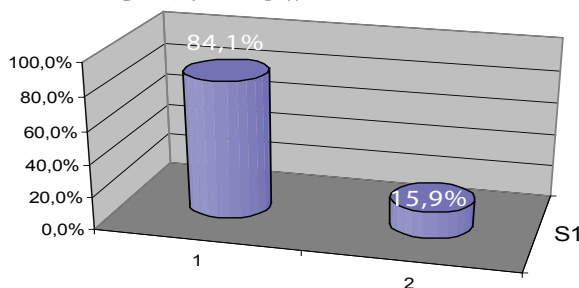
Czy strona gminy znajduje się na [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)



Czy strona powiatu znajduje się na stronie [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)



Czy strona j.s.t. znajduje się na [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)  
**GMINA i POWIAT RAZEM**

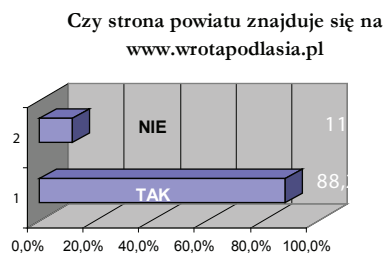
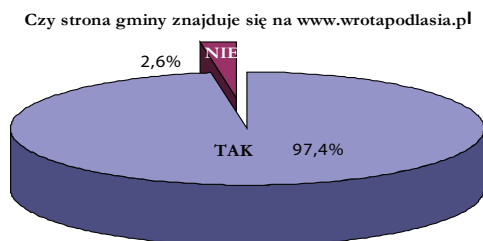


## 2. Czy strona jednostki znajduje się na [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl)?

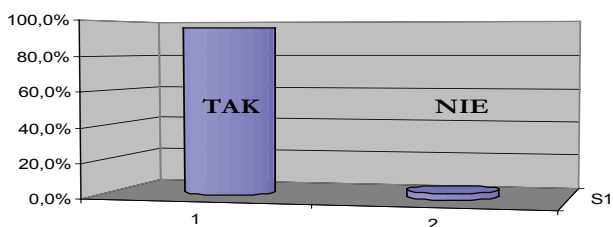
Ponad 97 % zbadanych j.s.t. znajduje się na tej stronie. Liczba ta jest o prawie 15 % wyższa aniżeli procent stron zamieszczonych na [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl). Gdy chodzi o przyczyny wyników negatywnych, są one tożsame z pytaniem nr 1. Po naciśnięciu podanego linku, ukazywała się informacja, że dana strona nie istnieje lub wygasła. Taka sytuacja dotyczyła:

- miasta Kolno (zał. nr 3)
- gminy Przerośl (zał. nr 4)
- gmina Radziłów (zał. nr 59).

Niewielka ilość braków w tym zakresie, wobec dość dużej ilości gmin, których nie ma na stronie [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl) jest tym bardziej zastanawiające, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, iż to właśnie na stronie BIP powinny znaleźć się wszystkie gminy z województwa podlaskiego. Jedynie strona BIP jest oficjalnym publikatorem w tym zakresie.



Czy strona j.s.t. znajduje się na [www.wrotapodlasia.pl](http://www.wrotapodlasia.pl)  
**GMINY i POWIATY RAZEM**

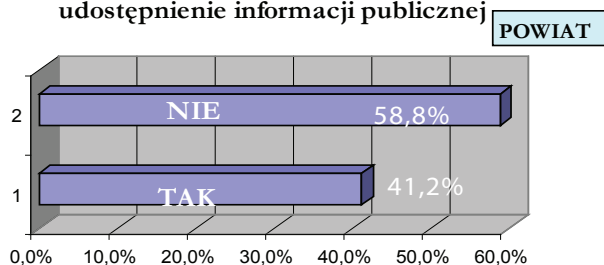


### 3. Czy zamieszczony jest formularz wniosku o dostęp do informacji publicznej ?

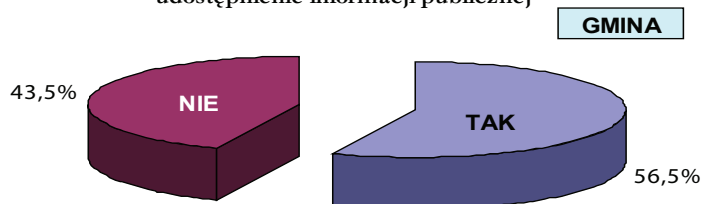
Sytuacja w tym zakresie była daleka od doskonałości. Jedynie w 56% gmin istniała możliwość znalezienia wniosku. W prawie co drugiej gminie nie zamieszczono wniosku. W tym zakresie istnieje duża dowolność wśród badanych gmin. W większości przypadków na stronie była zamieszczona odrębna zakładka pod różnym tytułem „wniosek”, „wniosek o udostępnienie informacji”, „do pobrania” (zob. gmina Wizajny zał. nr 25). Istniały jednak przypadki gdy wniosek można było

odnaleźć dopiero po gruntownym przeglądnięciu całości strony np. w dziale „*obsługa interesanta*”, „*załatwianie spraw*”, „*urząd gminy*”, „*sprawy w urzędzie*”, „*do pobrania*” (gmina Czyżew zał. nr 8). To powoduje, że nawet jeżeli wniosek był dostępny, to jego znalezienie było utrudnione. Przykładem jest Miasto Hajnówka, gdzie wniosek jest zamieszczony dopiero po wejściu kolejno w zakładki *załatwianie spraw*, *referat społeczno-administracyjny*, *dostęp do informacji publicznej* (zał. nr 5). Zdarzały się przypadki gdy był zamieszczony link do wniosku, lecz pod naciśnięciu nic nie znajdowało się pod podanym linkiem (gmina Puńsk zał. nr 7, gmina Kołaki Kościelne zał. nr 10, gmina Dobrzyniewo Duże zał. nr 11, gmina Siemiatycze zał. nr 22). W gminie Rutka-Tartak znajduje się jedynie ogólna informacja pod hasłem *wniosek o udostępnienie informacji publicznych*, brak zaś samego wniosku (zał. nr 24). W gminie Kulesze Kościelne wniosek znajduje się w dziale *oświadczenia majątkowe*, co jest całkowicie niezrozumiałe (zał. nr 26). W niektórych gminach podawany jest oddzielny adres mailowy na który można wysłać wypełniony wniosek o dostęp do informacji publicznej, co należy ocenić bardzo pozytywnie (gmina Jasionówka, zał. nr 6). Czasem wnioski były zamieszczone w rozszerzeniu PDF, co uniemożliwia jego wypełnienie w komputerze. **Postulujemy by wnioski były zamieszczane w formacie Word.**

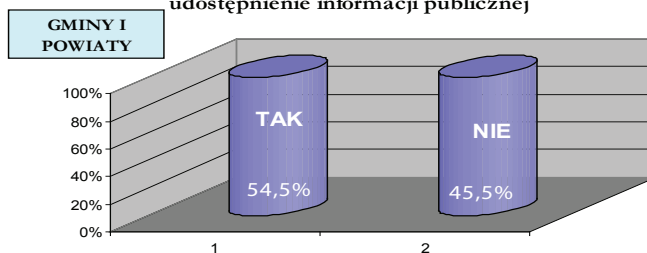
Czy zamieszczony jest formularz wniosku o udostępnienie informacji publicznej



Czy zamieszczony jest formularz wniosku o udostępnienie informacji publicznej



Czy zamieszczony jest formularz wniosku o udostępnienie informacji publicznej



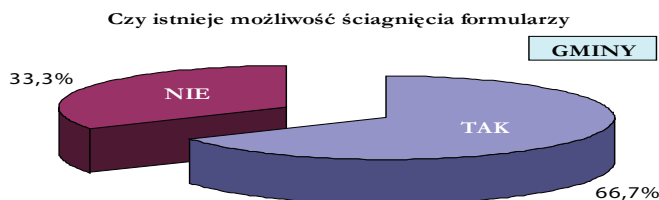
#### 4. Czy istnieje możliwość ściągnięcia formularzy do załatwienia spraw indywidualnych w urzędzie?

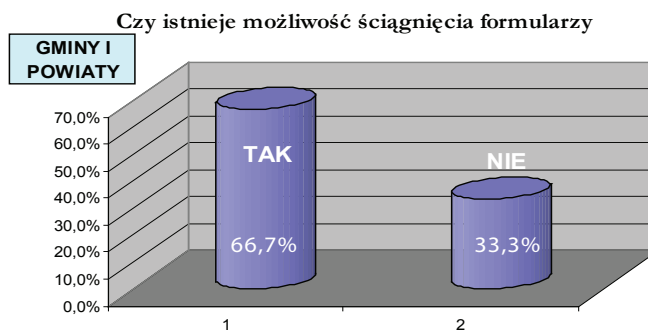
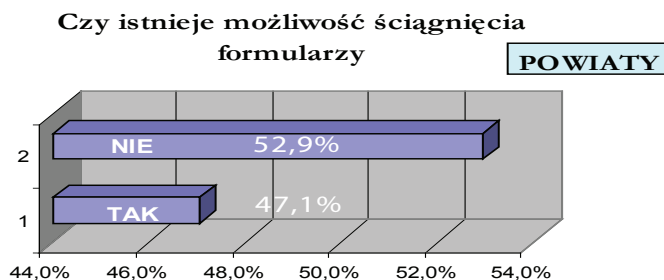
Poprzez formularze rozumieliśmy jakiegokolwiek wnioski które zainteresowany podmiot mógł ściągnąć na swój komputer w celu jego wypełnienia a następnie złożenia we właściwym urzędzie. Jednak nie zaliczamy do nich wniosków o jakich mowa w pytaniu 3. Jeżeli więc w danej gminie jedynym wnioskiem możliwym do ściągnięcia był wniosek o udostępnienie informacji publicznej, uznawaliśmy, że na tej stronie brak jest możliwości ściągnięcia tych wniosków.

Prawie 70 % gmin umożliwiała ściągnięcie formularzy. Liczba tych wniosków była różna, jak i ich umiejscowienie. Z reguły informacje na ten temat były zamieszczane w odrębnym dziale „sprawy do załatwienia”, „sprawy w urzędzie”, „wnioski”, „formularze”, „formularze do ściągnięcia”, „pliki do ściągnięcia”, „pliki”. Brak jednolitości w tym zakresie powoduje, że na niektórych stronach niezwykle trudno jest znaleźć interesujący nas wniosek, mimo że *de facto* znajduje się on na tej stronie. W gminie Dobrzyniewo Duże pod działem *załatwianie spraw w urzędzie* znajduje się wykaz poszczególnych referatów, ale nie zamieszczono żadnych wniosków (zał. nr 12). W gminie Łomża dowiadujemy się, iż jednostka uczestniczy w akcji Przejrzysta Polska, jednak nie istnieje możliwość ściągnięcia wniosku (zał. nr 15). W gminie Klukowo istnieje możliwość ściągnięcia formularzy po przejrzaniu *urząd gminy, załatwianie spraw w urzędzie, załatwianie spraw*, lecz po wejściu na zakładkę *pliki do pobrania*, który wydawałby się najbardziej intuicyjny okazuje się, że brak jest jakiegokolwiek plików do pobrania (zał. nr 16). Całkowicie niezrozumiała sytuacja jest w gminie Rutki. Przy zakładce *dowody osobiste, wymiana dowodów osobistych*, po naciśnięciu ukazuje się plakat MSWiA informujący o obowiązku wymiany dowodów osobistych (zał. nr 17). W gminie Mały Płock zamieszczono ogromną ilość wniosków do ściągnięcia ale w sposób całkowicie nieczytelny. Osoba zainteresowana musi bowiem przeglądać 54 (pięćdziesiąt cztery) podstrony by znaleźć wniosek który ją interesuje. Skatalogowanie tych wniosków znacznie ułatwiłoby poruszanie się w tej materii (zał. nr 13).

**Na uwagę zasługują gmina Szczuczyn, która niezwykle czytelnie i jasno zamieściła bogaty katalog wniosków do ściągnięcia (zał. nr 14).**

We wszystkich badanych gminach występuje duża rozbieżność co do zawartości tożsamych działów, w zależności od gminy. W tym zakresie należałoby postulować ujednoczenie wszystkich stron by ułatwić poruszanie się po nich potencjalnym zainteresowanym. Standaryzacja przynajmniej w podstawowym zakresie jest niezbędna, gdyż zamieszczanie poszczególnych informacji w katalogach cechuje się często wysoką dowolnością, a i niejednokrotnie brakiem logiki. W gminie Rutki pod działem *prawo lokalne* próbowano zamieścić min. protokoły z sesji i obrad komisji. Próbowano gdyż brak jest jakiegokolwiek protokołów (zał. Nr 18).





## 5. Czy zawarta jest informacja odnośnie ewentualnych kosztów udostępniania informacji publicznej?

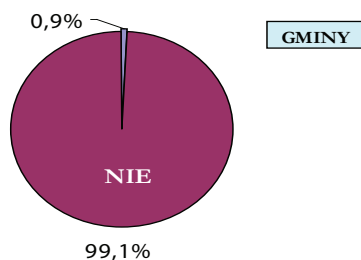
Zagadnienie kosztów udostępniania informacji publicznej zostało objęte przedmiotem badań, gdyż w praktyce samorządowej jest to zagadnienie budzące poważne wątpliwości. Ar. 7 ust. 2 uodip stanowi, iż dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1 uodip. W praktyce oznacza to, iż nieuprawnionym jest uzależnienie rozpatrzenia wniosku od wniesienia jakiegokolwiek opłaty. Jednak bezpłatność dostępu do informacji publicznej nie oznacza bezkosztowego jej udostępniania. W praktyce zdarzają się sytuacje, gdy ustala się konkretne cenniki za udostępnienie informacji publicznej. Sam fakt ustalania takich cenników jest zjawiskiem pozytywnym, choć niezwykle rzadkim. Problem jednak tkwi w nienależytej formule ustanowienia tych cenników w sensie formalnym. Zgodnie z utrwalonym w tym zakresie orzecnictwem sądowym, jedynym podmiotem uprawnionym do ustanawiania cenników nie jest organ wykonawczy, lecz organ stanowiący (rada gminy czy rada powiatu). Przepis art. 15 ust. 1 uodip nie zawiera żadnego sformułowania, które można byłoby rozumieć jako upoważnienie podmiotów zobowiązanych do tworzenia i stosowania taryfy opłat za udostępnianie informacji<sup>5</sup>. Artykuł 11b ustawy o samorządzie gminnym powierzył radzie gminy uprawnienia do stanowienia zasad dostępu i korzystania ze szczególnego rodzaju informacji publicznej, tj. dokumentów. Żaden inny organ nie może wydawać aktów dotyczących tej kwestii<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 1377/05, niepubl.

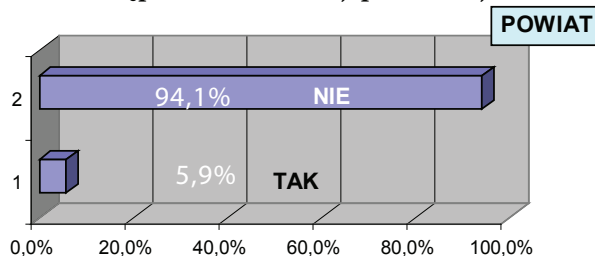
<sup>6</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r., sygn.a kt IV SA/Wr 505/04.

W ramach prowadzonych badań staraliśmy się ustalić, czy j.s.t. uregulowały kwestię ewentualnych pojawiających się kosztów przy udostępnianiu informacji publicznej. Na 115 zbadanych gmin tylko w jednej, w Mieście Knyszyn została ta kwestia poddana regulacji. Jednakże tryb jej ustalenia jest niezgodny z obowiązującym prawem gdyż, jak zostało wyżej powiedziane, kwestie te mogą być przedmiotem uchwały rady nie zaś zarządzenia Burmistrza (zał. nr 19). W praktyce niezwykle rzadko zdąża się by od wnioskodawcy pobierana była opłata. Nie zmienia to jednak faktu, iż taka regulacja jest potrzebna, i należałoby postulować by gminy wprowadziły taką regulację, jednak tylko w formule uchwały rady, jako załącznik do statutu gminy.

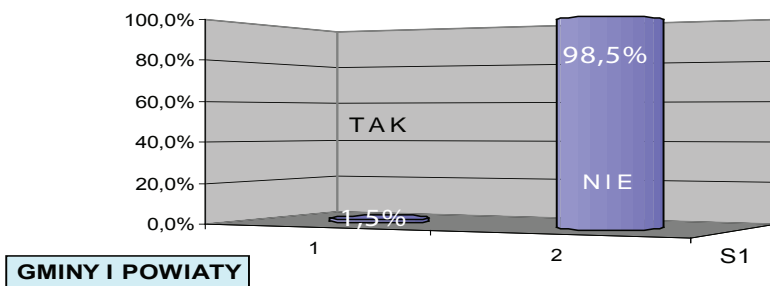
**Czy zawarta jest informacja o kosztach udostępniania informacji publicznej**



**Czy zawarta jest informacja o kosztach udostępnienia informacji publicznej**



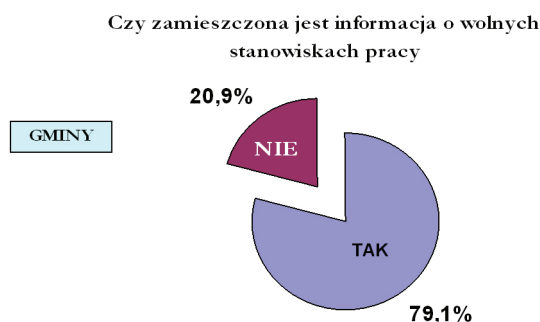
**Czy zawarta jest informacja o kosztach udostępnienia informacji publicznej**





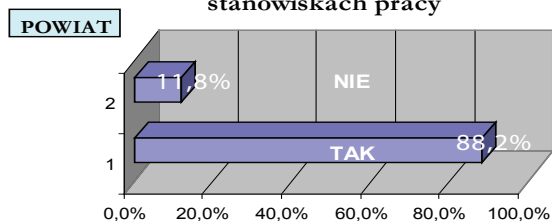
## 6. Czy istnieje informacja na temat wolnych stanowisk pracy w urzędzie?

Art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g) UODIP wymaga, by na stronie j.s.t. znalazły się obowiązkowo informacje dotyczące naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska<sup>7</sup>. Od momentu wejścia w życie tych przepisów, na stronach powinny znajdować się informacje odnośnie wolnych stanowisk, zasad naboru, przebiegu procedury kwalifikacyjnej, jej wyników, oraz informacje odnośnie osoby zatrudnionej oraz przyczyn wygrania przez nią konkursu. W trakcie badania pragnęliśmy wykazać, ile gmin posiada tego typu informacje na swoich stronach internetowych. Jeżeli w danym monecie nie był przeprowadzany konkurs na wolne stanowisko z powodu braku potrzeby w tym zakresie, jednak były zamieszczone informacje na temat procedury naboru, uznaliśmy, że gmina realizuje ten obowiązek. **W prawie 80% gmin znajduje się informacja na temat wolnych stanowisk.** W przebadanych gminach zauważyliśmy pewne nieprawidłowości. Naszym zdaniem ogłoszenie w omawianej sprawie nie powinno być umieszczane w grupie innych ogłoszeń, gdyż czyni to sprawę bardzo nieczytelną. Poza tym można polemizować czy umieszczenie hasła *nabór do urzędu* jest na tyle czytelne by uzmysłowić, że chodzi o wolne stanowiska urzędnicze. W gminie Czyże znajdujemy dział *oferty pracy* co wydaje się bardziej czytelne (zał. nr 20). Czasem informacje na ten temat jest bardzo trudno odnaleźć z powodu braku jakiegokolwiek zakładki, która w drobnym chodź zakresie sugerowała intuicyjnie, że tam właśnie należy poszukiwać informacji o wolnych stanowiskach. Taka sytuacja ma miejsce w gminie Zbójna, gdzie tylko dzięki działającej na stronie przeglądarce udało się znaleźć te informacje (zał. nr 21). W gminie Szumowo znajduje się link *nabór do urzędu* pod którym brak jest jakiegokolwiek treści (zał. nr 27). **Gminy takie jak Korycin które mogą służyć jako wzorzec** w tym zakresie, gdyż wypracowały należyte standardy i umieszczają całą paletę informacji niezbędnych do poinformowania o odbywającym się naborze, jego zasadach, przebiegu jak i wyniku (zał. nr 23). **Warto zwrócić uwagę na treść strony gminy Raczki**, na której znajdziemy wyjątkowy wykaz stanu zatrudnienia w gminie (zał. nr 44). Gmina Wasilków zamieściła na swojej stronie treść zarządzenia Burmistrza dotyczącego procedury naboru do urzędu w oparciu o przejrzyste kryteria i zagwarantowanie równego dostępu do miejsc pracy w urzędzie.

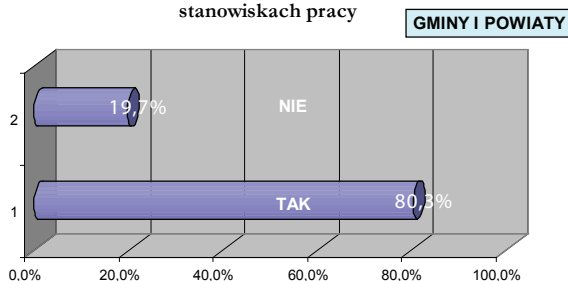


<sup>7</sup> Przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g) został dodany mocą art. 15 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 132, poz. 1110).

### Czy zamieszczona jest informacja o wolnych stanowiskach pracy



### Czy zamieszczona jest informacja o wolnych stanowiskach pracy



## 7. Czy znajdują się na stronie działy które nie zawierają żadnej treści?

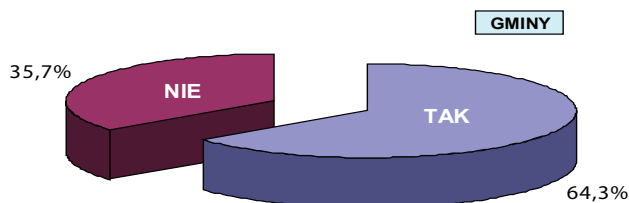
W ponad 65 % gmin odpowiedź na tak zadane pytanie jest pozytywna. Niestety bardzo często umieszcza się kategorie na stronie internetowej, pod którymi nie ma żadnej treści. Bardzo częstym zjawiskiem jest umieszczanie działu *Redakcja biuletynu* z brakiem jakichkolwiek informacji na ten temat (taka sytuacja wystąpiła w 29 gminach, co stanowi 25,2 % badanych). W kontekście podawania informacji osoby odpowiedzialnej bardzo częstym, błędnym zjawiskiem jest podawanie danych osoby informatyka jako osoby odpowiedzialnej za stronę. Nie wydaje się, by osoba wprowadzająca dane do systemu jest jednocześnie opiekunem merytorycznym strony.

W gminie Tykocin znajduje się hiperłącze do statutu gminy, ale po jego naciśnięciu pozornie nic się pod nim nie znajduje. Pozornie, gdyż statut znajduje się na samym dole strony, całkowicie niesymetrycznie do okna przeglądarki. Na pierwszy rzut oka wydaje się więc, że strona nic nie zawiera. Dopiero ułożenie paska przewijania po prawej stronie sugeruje nam, iż na dole znajduje się jakaś treść, która okazuje się być statutem gminy (zał. nr 28 i 29). Podobna sytuacja ma miejsce w gminie Kolno, gdzie po naciśnięciu linku do statutu pojawia się informacja, że wystąpił błąd. Pomiędzy wierszami tekstu o błędzie wyłania się również reklama Orange TP (!!)

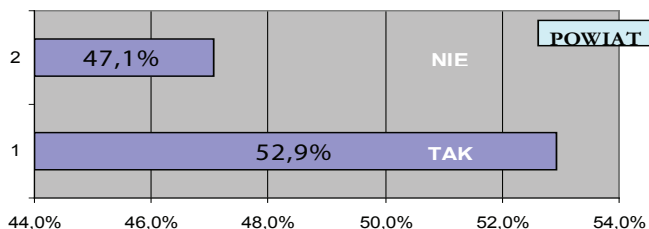
(zał. nr 35). Kilukrotnie zdarzyły się sytuacje gdy po naciśnięciu linku *protokoły z sesji* nie znajdowały się żadne informacje (gmina Jaświły zał. nr 37). W gminie Krasnopol pod działem *inne* nie ma nic (zał. nr 38). W Drohiczynie pod działem *Polityka jakości UM* nie ma żadnej informacji co stanowi komentarz sam dla siebie (zał. nr 39). W gminie Grodzisk kilka kategorii jest całkowicie martwych treściowo: *kompetencje poszczególnych jednostek, podstawy prawne działania, prawo lokalne, prawo stanowiące* (zał. nr 40). W gminie Perlejewo nie znajdziemy nic pod kategorią *struktura*

*organizacyjna podmiotu* (zał. nr 41). W gminie Janów i Puńsk brakuje jakichkolwiek informacji w dziale *podstawy prawne działania* (zał. nr 42). W gminie Krynki, Szudziałowo, Filipów, Milejczyce, Wąsosz znajduje się dział *oferta inwestycyjna* bez jakichkolwiek informacji, co nie wymaga chyba komentarza (zał. nr 43). W gminie Czyżew Osada w trzech podanych referatach w dziale *procedury* brak jest jakiegokolwiek informacji (zał. nr 45). W gminie Rutki brak jakichkolwiek informacji pod hasłem *zagospodarowanie przestrzenne* (zał. nr 46). W gminie Giby pustka pod hasłem *kompetencje poszczególnych jednostek oraz prawo lokalne* (zał. nr 50). Podobnie w gminie Bakałarzewo, Kobylin Borzymy i Wąsosz pod *prawo lokalne* nic się nie znajduje (zał. nr 55). W gminie Zambrów nic nie znajdziemy pod hasłem *struktura organizacyjna podmiotu* zaś w gminie Klukowo pod hasłem *protokoły* (zał. nr 57). W gminie Rajgród nic nie znajdziemy pod działem *struktura organizacyjna* (zał. nr 139). W gminie Kleszczele nic nie znajduje się pod działem *referendum wojewódzkie* (zał. nr 148). W gminie Łomża pod zakładką *gmina Łomża* znajdziemy informacje o trzech parafiach (!!), jednak żadna z zakładek nie zawiera jakiegokolwiek dodatkowej informacji (zał. nr 145).

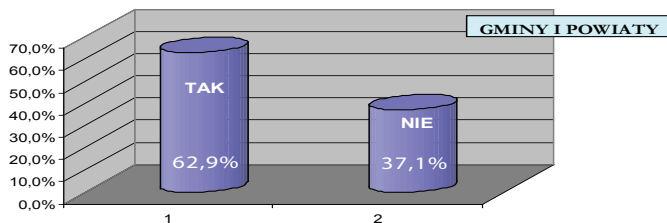
Czy znajdują się działy bez żadnej treści



Czy znajdują się działy bez żadnej treści



Czy znajdują się działy bez żadnej treści



## 8. Czy znajdują się dane członków organu stanowiącego?

Organem stanowiącym na szczeblu gminy jest rada gminy pochodząca z powszechnych wyborów. Celowo nie użyliśmy określenia organ uchwałodawczy gdyż wobec faktu, iż zarząd powiatu i województwa też podejmują uchwały, mogłoby dociekliwego czytelnika raportu wprowadzić to w błąd. **W prawie 90 % gmin podana została informacja na temat składu rady, co należy uznać za wynik zadowolający.**

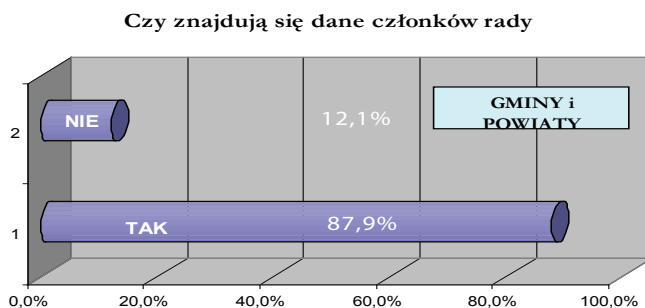
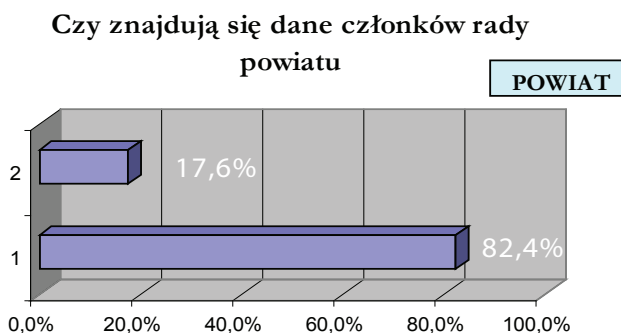
W gminach w których brakowało tych informacji z reguły mieliśmy często do czynienia z sytuacją w której podane były dane osobowe radnych z poprzedniej kadencji. Zdarzały się gminy które podawały jedynie nazwiska osoby przewodniczącego i wice przewodniczących rady (gmina Grodzisk, zał. nr 53). W niektórych sytuacjach skład rady była zamieszczony w niespotykanym rozszerzeniu którego nie można było otworzyć (gmina Perlejewo, rozszerzenie .odt, zał. nr 54). Generalna uwaga odnośnie zamieszczania informacji na temat składu rady, to **nagminne dublowanie tych samych informacji pod różnymi kategoriami.** W gminie Bielsk Podlaski informacje na ten temat znajdziemy z równo pod hasłem *władze gminy Bielsk* jak i *Rada gminy Bielsk* (zał. nr 47). Podobna sytuacja zachodzi w gminie Giby, gdzie ta sama informacja odnośnie składu rady podana jest w dwóch miejscach: pod hasłem *rada gminy Giby i stałe komisje rady gminy – kadencja 2006-2010*, oraz pod hasłem *skład rady gminy w Gibach* (zał. nr 51). Na dodatek tylko w jednej z tych formuł podany jest wykaz numerów telefonów komórkowych do poszczególnych radnych. Takie dublowanie informacji jest dość częste i nie służy jasności i przejrzystości strony. Niestety w wielu gminach poprzestano na podaniu imion i nazwisk poszczególnych radnych, nie podając z jakiego okręgu pochodzą. Wprawdzie radny jest przedstawicielem całej społeczności, jednakże właściwym byłoby umieszczanie również informacji na temat okręgu wyborczego z którego został wybrany. Zdarzały się przypadki gdy w ramach tej samej gminy co do niektórych radnych istniała bogata informacja odnośnie ich dotychczasowej pracy zawodowej, oraz różnego rodzaju aktywności wraz ze zdjęciem, zaś donośnie pozostałych poprzestano jedynie na podaniu imienia i nazwiska (zał. nr 48). Niektóre gminy nie ustrzegły się błędów poprzez puste załączniki, które miały jakoby zawierać w sobie informacje o składzie rady. Taka sytuacja wystąpiła np. w Mieście Sejny (zał. nr 49). W gminie Filipów mimo dość bogatych informacji o składzie komisji, protokołów z posiedzeń, brak jest prostego wykazu kto jest radnym i jaki okręg reprezentuje.

Generalna uwaga odnosi się do dość częstego umieszczania danych odnośnie składu rady pod hasłem *osoby pełniące kluczowe funkcje* (np. gmina Kobylin Borzomy, zał. nr 56). Nie wydaje się by takie sformułowanie było trafne. Zbyt szerokie to pojęcie, gdyż przecież może obejmować również zatrudnionych w urzędzie itd. Naszym znaniem tak nazwana kategoria nie powinna być używana. W wielu gminach można by znacznie ułatwić czytelnikowi strony właściwe zrozumienie składu rady. Niejednokrotnie trudno jest dowiedzieć się do jakiej komisji dany radny został wybrany. **Pochwały wymaga strona Miasta Siemiatycze, gdzie znajdziemy klarowny wykaz radnych wraz z przyporządkowaniem do poszczególnych komisji** (zał. nr 52). Gdyby jeszcze dodać do tego wykaz adresów mailowych do radnych, sytuacja byłaby wzorcowa.

Postulat jaki pragniemy skierować wobec zarządzających stronami, by przy umieszczaniu składu rady dodali również informację do jakiego klubu dany radny przynależy. Postulujemy by standardem stało się zamieszczanie skanu uchwały w której został wybrany w drodze uchwały rady jej przewodniczący. Taka sytuacja zdarzała się niezwykle rzadko, a wydaje się że powinno się

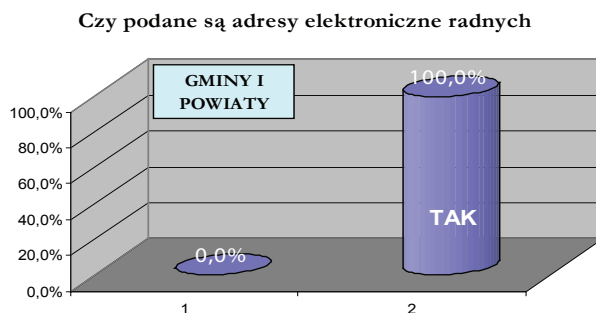
korzystać z istniejących wzorców. Takie skany zamieściła np. gmina Mielnik (zał. nr 79).

Reasumując, **docelowy stan w tym zakresie** powinien wyglądać następująco: alfabetyczny wykaz radnych, z podaniem adresu mailowego, dnia i godziny dyżuru, komisji do której przynależy, okręgu wyborczego w którym został wybrany (takie informacje zamieściła np. gmina Dobrzyń-niewo Duże zał. nr 83), krótki życiorys, zdjęcie, ewentualnie telefon, skan złożonego oświadczenia majątkowego (np. gmina Kołaki Kościelne zamieszcza skany oświadczeń złożonych przy każdym radnym zał. nr 80). Taki pakiet informacji pod hasłem *rada gminy* pozwoliłby na zamieszczenie wszystkich informacji donoszących się do radnego w jednym dziale.



## 9. Czy podane są adresy elektroniczne poszczególnych radnych?

Żadna z badanych j.s.t. nie posiada na swojej stronie kompleksowej informacji na temat adresów mailowych do poszczególnych radnych. Zdarza się czasami, iż gminy podają adres mailowy za pośrednictwem którego można umówić się na spotkanie z przewodniczącym, lecz nie spełnia to założenia o jakim mowa w badaniu (Michałowice zał. nr 60). W tym miejscu należy podkreślić, iż w **gminie Giby oraz Puńsk jako jedynych z wszystkich badanych, na stronie znajduje się informacja o numerach telefonów poszczególnych radnych** (zał. nr 58). Trudno ocenić czy są to telefony służbowe, czy też prywatne. Jeżeli prywatne to jest to dość ryzykowne, chyba, że uzyskano zgodę każdego radnego z osobna na umieszczenie takiej informacji. Niemniej jednak sam fakt podjęcia inicjatywy w tym zakresie wymaga zauważenia i podkreślenia. **Na stronie urzędu Wysokie Mazowieckie znajduje się informacja o planach dyżurów poszczególnych radnych.** Trudno zweryfikować aktualność tych informacji, gdyż nie jest podana żadna informacja czy to dotyczy tej kadencji, czy może jest to plik pozostały na stronie po poprzedniej radzie. Niemniej jednak taka sytuacja jest szczególnie wyjątkowa i tylko na tej stronie została umieszczona informacja w tym zakresie (zał. nr 61).



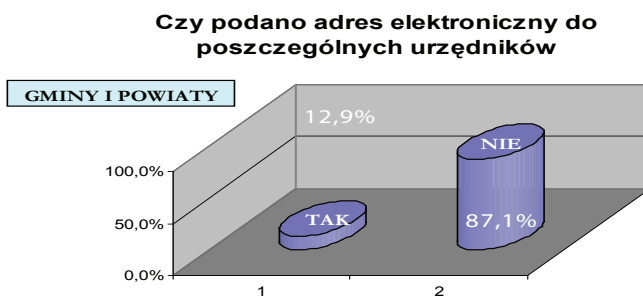
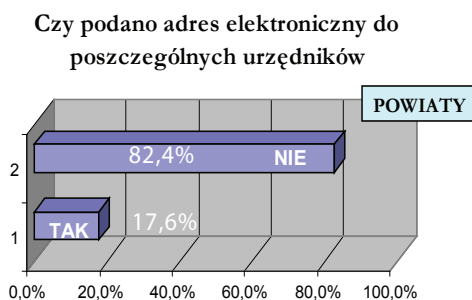
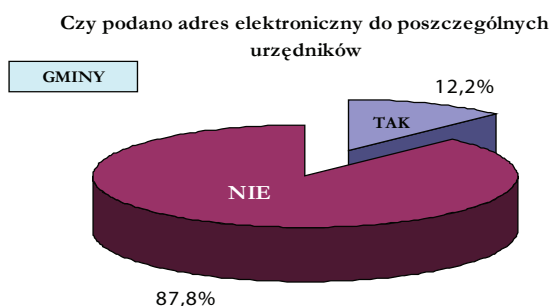
## 10. Czy podane są adresy elektroniczne urzędników w poszczególnych wydziałach?

Pytanie 10 odnosi się do podobnej kwestii co pytanie nr 9, lecz w odniesieniu do pracowników samorządowych. W ponad 12 % gmin na stronie istniała możliwość znalezienia adresu mailowego do poszczególnych urzędników (np. Raczki, miasto Hajnówka, miasto Augustów zał. nr 65). Niemniej jednak sytuacja w której podawany był wykaz urzędników wraz z zakresem ich kompetencji, i dodatkowo podany był adres mailowy do każdego z nich, była sporadyczną. W Dubiczach Cerkiewnych znajduje się adres mailowy do poszczególnych referatów, jednak jest to zawsze ten sam email, co sugeruje, iż nie wpływa on bezpośrednio do konkretnego urzędnika, lecz do jednej skrzynki z której być może jest dalej rozdzielany (zał. nr 63). W niektórych gminach podawano dokładne dane teladresowe ale jedynie do wójta, zastępców, skarbnika i sekretarza (np. w gminie Nurzec, zał. nr 64). Braki w zakresie adresów mailowych były uzupełniane podawaniem numerów telefonów do poszczególnych urzędników. W tym zakresie sytuacja przedstawia się nieco lepiej, choć dokładnie ta kwestia nie była przedmiotem badania. W gminie np. Narewka, Dubicze Cerkiewne, Sztabin, Wyszki podano dokładny wykaz urzędników wraz z zakresem ich zadań, oraz podanym bezpośrednim numerem telefonu (zał. nr 62). W gminie

Czarna Białostocka zamieszczono link *elektroniczna skrzynka podawcza*, który stanowi realizację obowiązków wynikających z ustawy o informatyzacji podmiotów wykonujących zadania publiczne. Ma to umożliwić składanie podań za pośrednictwem internetu przy wykorzystaniu podpisu elektronicznego. Tego typu działania są rzadkie i należy uznać je za krok w dobrym kierunku (zał. nr 89). Podobnie gmina Wasilków (zał. nr 108).

Na **szczególne wyróżnienie zasługuje gmina Szepietowo** która w tym zakresie zastosowała rozwiązanie wzorcowe, podając dokładny wykaz telefonów do wszystkich urzędników (zał. nr 105).

Widać więc, że zwyczaj podawania adresów mailowych do urzędników jest nadal stanem oczekiwany, i dużo czasu upłynie zanim stanie się to powszechnym standardem w naszych urzędach samorządowych.



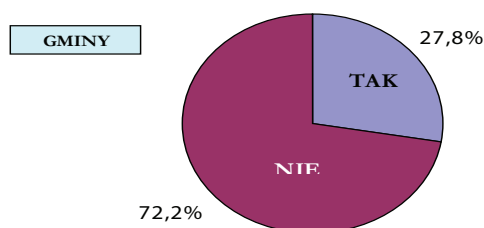
## 11. Czy podano adres elektroniczny kierownika urzędu?

Trochę lepiej w tym zakresie przedstawia się sytuacji odnośnie wójta jako kierownika urzędu. Ponad ¼ stron internetowych zawiera informacje na temat adresów mailowych swojego kierownika. Niemniej jednak trudno jest stwierdzić, czy jest to adres bezpośredni do samego wójta, czy może do sekretariatu. Wydaje się, iż w małych jednostkach podawanie adresu mailowego było by zasadne, podczas gdy w dużych miastach wobec ogromu zadań jakie musi wykonać Prezydent Miasta, zakładanie bezpośredniego kontaktu za pośrednictwem drogi mailowej z Prezydentem byłoby trudne do zrealizowania i w sumie dość iluzoryczne. We wszystkich zbadanych gminach występuje jedna jeszcze prawidłowość. **Stosunkowo rzadko podawany jest adres mailowy, ale prawie zawsze godziny przyjmowania osobiście przez wójta interesantów.**

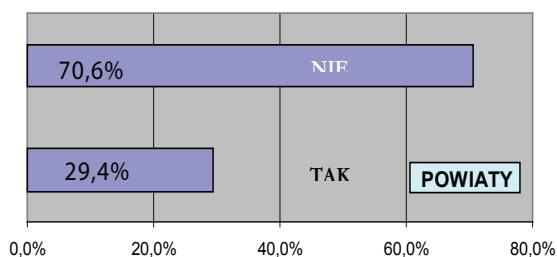
**Na uwagę zasługuje gmina Łapy**, gdzie znajduje się specjalny formularz internetowy za którego pośrednictwem można zadać drogą elektroniczną pytanie Burmistrzowi. Jednocześnie na stronie zamieszczono kilkadziesiąt odpowiedzi na często pojawiające się pytania (zał. nr 66).

**Szczęólnego wyróżnienia wymaga gmina Sokóły**, gdyż zamieszczono informację na temat upoważnień jakich udzielił wójt swoim pracownikom, a których wykaz znajduje się na stronie (zał. nr 98).

Czy podano adres elektroniczny wójta

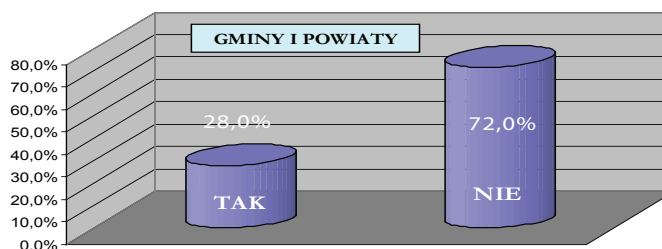


Czy podano adres elektroniczny starosty





Czy podano adres elektroniczny kierownika urzędu



## 12. Czy znajduje się treść statutu jednostki samorządu terytorialnego?

Jak wiadomo statut j.s.t. jest aktem prawa miejscowego i jako taki jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Uchwalany przez organ stanowiący obowiązkowo dla swojego obowiązywania musi być odpowiednio wcześniej ogłoszony. Właściwym publikatorem dla statutu jest dziennik urzędowy województwa prowadzony przez wojewodę<sup>8</sup>. Poza tym uodip wymaga, by na stronie j.s.t. umieścić również statut, gdyż jest to dokument regulujący kwestie takie jak status prawny, przedmiot działania, organizacje oraz kompetencje organów samorządowej władzy publicznej.

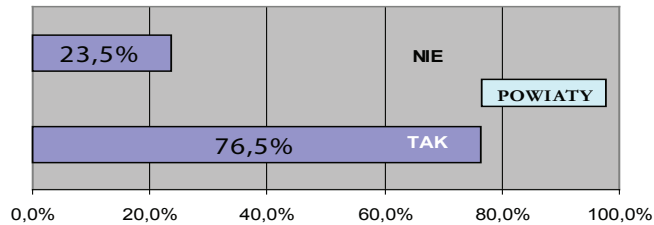
W omawianym zakresie sytuacja jest zadowalająca, gdyż **prawie 92 % j.s.t zamieściło na swoich stronach treść statutu**. Bardzo często statut gminy zamieszczany jest już na pierwszej stronie (Np. Bargłów Kościelny, zał. nr 71).

Występują pewne drobne błędy w praktyce. Brak jest standaryzacji w zamieszczaniu statutu. Zamieszcza się go pod tytułem *akty prawne, prawo miejscowe, podstawy prawne działania, statut i regulamin, przepisy*. W gminie Kolno statut zamieszczono pod działem kolejno *gmina, statut gminy, statut gminy Kolno* (zał. nr 67). To wprowadza często zamieszanie i tak naprawdę nigdy nie wiadomo gdzie w danej gminie znajduje się statut, który przecież jest najważniejszym dokumentem danej j.s.t. Często bez użycia przeglądarki nie sposób jest odnaleźć statutu, gdyż jest ukryty w dziedzynie całkowicie nie odpowiadającej zawartości. Gdy dodamy do tego fakt, że nie zawsze działają przeglądarki umieszczone na stronach bip-owskich, to wtedy znalezienie statutu jest niezwykle trudne. W wielu gminach szczególnie małych, statut ukryty jest pod hasłem gmina „X” (np. w gminie Brańsk pod hasłem *gmina Brańska*, zał. nr 69). W gminie Tykocin mimo istnienia linku do statutu, po jego naciśnięciu brak jakiegokolwiek dokumentu (zał. nr 70). Uznaliśmy, że jeżeli w działającej przeglądarce na stronie gminy nie pojawia się w wynikach statut gminy, oznacza to że nie został on zamieszczony. Są jednak gminy które w menu głównym zamieszczają link pod nazwą *statut gminy*, i takie postępowanie należy uznać za właściwe (gmina Kleszczele zał. nr 68).

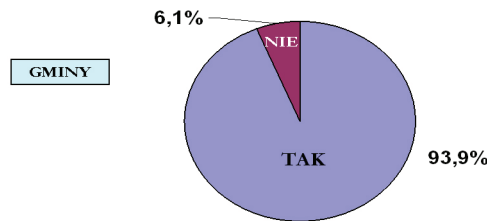
---

<sup>8</sup> Art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z dnia 20 lipca 2000 r., t.j. z dnia 28 marca 2007 r., Dz.U. Nr 68, poz. 449.

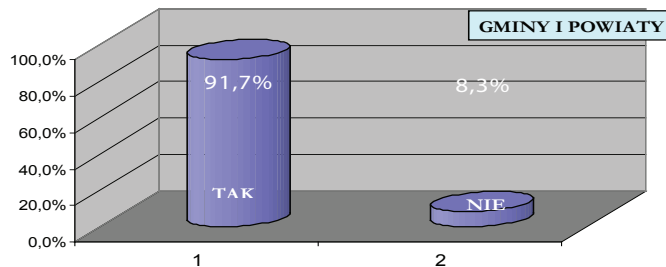
### Czy zamieszczono treść statutu powiatu



### Czy zamieszczono treść statutu gminy



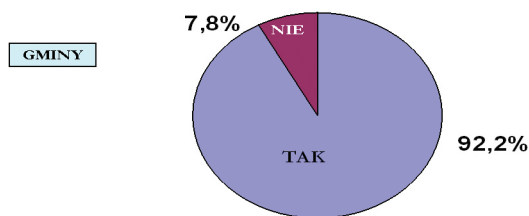
### Czy zamieszczono treść statutu j.s.t.



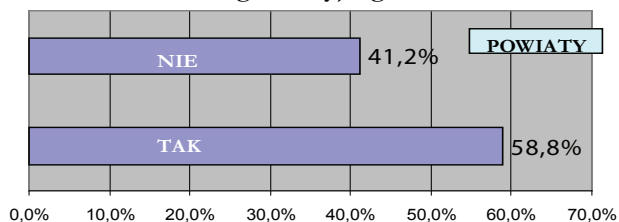
### 13. Czy znajduje się treść regulaminu organizacyjnego ?

W tym zakresie uwagi negatywne są podobnej treści jak w odniesieniu do pytania 12. Treść regulaminu urzędu nie została odnaleziona na stronach następujących gmin: Lipsk, Cz. Białostocka, Zawady, Radziłów, Grabowo, miasto Kolno, Mały Płock, Giby, gmina Suwałki. Pojawiają się sytuacje gdy regulamin zawarty jest w dziale *urząd miasta, organizacja urzędu* i to jest sytuacja właściwa (Goniądz, Bargłów Kościelny, gmina Brańsk, Turośń Kościelna, Suraż, Nowinka zał. nr 72), lub pod działem *struktura organizacyjna podmiotu* (gmina Mały Płock zał. nr 73). Również i tu znajdują się gminy które zamieszczają dział *regulamin organizacyjny* lecz nie wypełniają go żadną treścią (gmina Zawady zał. nr 74). W gminie Lipsk podany dział nie zawiera żadnej informacji, brak jest więc regulaminu (zał. nr 75). Całkowicie **wyjątkowo zamieszczany jest regulamin pracy rady (gmina Hajnówka, zał. nr 90)**. Generalnie rzecz ujmując, że regulamin organizacyjny jest o wiele łatwiej znaleźć na stronie aniżeli statut. Z reguły szukamy go pod działem *urząd* i następnie albo *struktura* albo od razu *treść regulaminu organizacyjnego*.

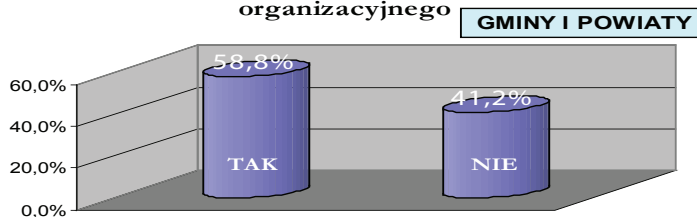
Czy zamieszczono treść regulaminu organizacyjnego



Czy zamieszczono treść regulaminu organizacyjnego



Czy zamieszczono treść regulaminu organizacyjnego



#### 14. Czy zamieszczone są projekty aktów prawnych?

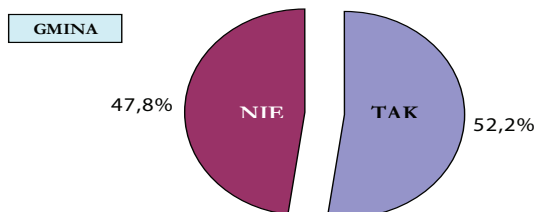
Art. 8 ust.3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt. 1 lit b) wymaga, by na stronie internetowej zamieszczać projektowane akty normatywne. **W gminie Szumowo, Płaska i Choroszcz** zamieszczony jest bogaty wykaz projektów uchwał z podziałem na kolejne sesje rady, oraz ciekawy i logiczny wykaz uchwał już podjętych. Jednak gmina Szumowo nie ustrzegła się błędu w postaci zamieszczenia statutu i regulaminu pod działem sposobu stanowienia aktów prawnych (zał. nr 81). **W bardzo niewielu gminach zamieszczono zasady określające lokalny proces uchwałodawczy**, a nawet jeżeli, to miało to postać kilku zdań (gmina Wasilków, Czeremcha zał. nr 85). Zdarzają się opracowania o szerszym zakresie (gmina Zabłudów, zał. nr 86). Postulowany model powinien opierać się na uwzględnieniu w tym procesie również identyfikacji klubowej. Każdy klub radnych powinien mieć możliwość zamieszczania na stronie swoich projektów uchwał, bez względu na fakt, czy uzyskały one przychylność całej rady. Poza tym odrębny dział powinien dotyczyć projektów zarządzeń wójta. Poza tym, co niestety występowało niezwykle sporadycznie i to w okrojonym zakresie, na stronie powinny być zamieszczane projekty uchwał jakie otrzymują radni na daną sesję.

Gdy mowa o projektach aktów normatywnych warto zwrócić uwagę na **całkowity bałagan w kwestii przyporządkowywania aktów prawnych**. Przykładowo w gminie Sejny istnieją trzy zakładki które się pokrywają: *podstawy prawne działania, prawo lokalne, prawo stanowione przez podmiot* (zał. nr 76). Dodatkowo sprawę komplikuje dziwna skłonność do wrzucania wszystkich uchwał w jednym dziale co powoduje, że znalezienie nas interesującej graniczy z cudem. Istnienie ponad 50 podstron które trzeba przejrzeć, bez żadnej możliwości przeszukania ich wedle określonego klucza wyszukiwania, skutecznie zniechęca. W gminie Drohiczyń jest aż 260 pozycji które trzeba przeglądać (zał. nr 77). Nawet samo umieszczenie uchwał z podziałem na kolejne sesje nie jest na tyle czytelne by zainteresowany mógł odnaleźć uchwałę go interesującą (gmina Lipsk zał. nr 82).

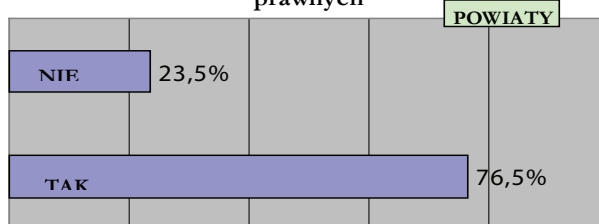
W gminie Czyże pomimo umieszczenia odrębnego działu *projekty uchwał*, jego zawartość jest pusta (zał. Nr 87). W kilku przypadkach aktualność projektów kończy się na roku 2007 (gmina Kleszczele, zał. nr 88). **Na wyróżnienie i traktowanie jako wzorzec zasługuje w tym zakresie gmina Krypno**. Dokonano podziału na uchwały i zarządzenia z przyporządkowaniem do kolejnych lat. Każda z uchwał ma sygnaturę i każdą z nich można ściągnąć. Rozwiązanie proste i przez to bardzo klarowne (zał. nr 99).

**Postulujemy by** na stronie dotyczącej projektów aktów prawnych **zamieszczać również plan pracy rady**, co zostało zauważone w kilku gminach (gmina Mielnik, Miasto Bielsk Podlaski zał. nr 78), choć w niektórych informacje te straciły na aktualności ponad dwa lata temu (gmina Hajnówka zał. nr 91).

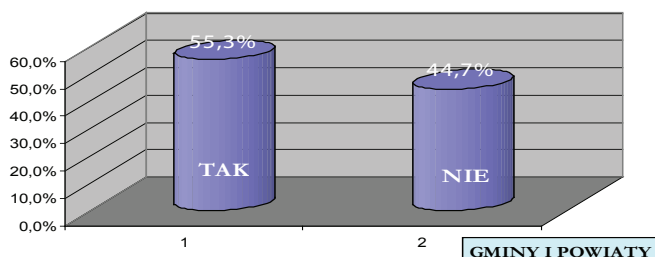
Czy zamieszczone są projekty aktów prawnych



Czy zamieszczone są projekty aktów prawnych



Czy zamieszczone są projekty aktów prawnych



## 15. + (16) Czy zamieszczone są protokoły z posiedzeń rady i obrad komisji ?

Obie te kwestie zostaną omówione łącznie, choć były przedmiotem odrębnego punktu w ramach prowadzonego badania.

Zgodnie z art. 19 w zw. z art. 18 ust. 1 i 2 uodip, organy stanowiące są obowiązane sporządzać i udostępniać protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Ten sam obowiązek obejmuje komisje rady. Dodatkowo te kwestie reguluje art. 11b ustawy o samorządzie gminnym<sup>9</sup> który stanowi: „*Jawność działania organów gminy 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*”. Nie ma więc żadnych wątpliwości, że każda z j.s.t. powinna na swojej stronie zamieszczać protokoły z obrad rady, co jak widać nie zawsze ma miejsce. Jeżeli w danej j.s.t. protokoły obejmowały rok 2005 i wcześniejsze, uznawaliśmy że protokołów jest brak, gdyż taki interwał czasowy jest zbyt szeroki i obejmuje rady poprzedniej kadencji. Przykładem niech będzie gmina Mały Płock która zamieściła protokoły z 2003 i 2005 r. co oceniliśmy jako brak protokołów (zał. nr 94).

W co czwartej gminie występują braki w tym zakresie, gdyż strony nie zawierają protokołów z posiedzeń. Gdy porównamy dostępność do protokołów z sesji rady i obrad komisji, zdecydowanie pozytywniej wypada kwestia sesji rady. Różnica jest prawie dwukrotna. Dostępność do protokołów komisji jest rzadkością, podczas gdy rady stał się już zasadą, choć w naszym mniemaniu ze zbyt dużą ilością gmin które tego obowiązku nadal nie realizują. Są jednak sytuacje całkowicie odwrotne. W gminie Hajnówka zamieszczono protokoły z sesji rady ale ostanie z roku 2004, zaś odnośnie komisji obejmują one rok 2007 (zał. nr 92). **Bardzo czytelnie realizuje zasadę jawności protokołów gmina Kleszczele, zamieszczając w jednym dziale wszystkie protokoły z sesji jak i obrad komisji** (zał. nr 93). W gminie Jedwabne i Czyżew Osada<sup>10</sup> protokoły podwieszono pod działem *prawo miejscowe* co jest błędem o charakterze merytorycznym a tym samym i or-

<sup>9</sup> Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., t.j. z dnia 12 października 2001 r., Dz.U. nr 142, poz. 1591. w dalszej części raportu ustawa cytowana w formie skrótu u.s.g. Tożsamej treści przepisy znajdują się na szczeblu powiatu oraz województwa.

<sup>10</sup> Chodź samo przedstawienie protokołów jest bardzo czytelne w tej gminie.

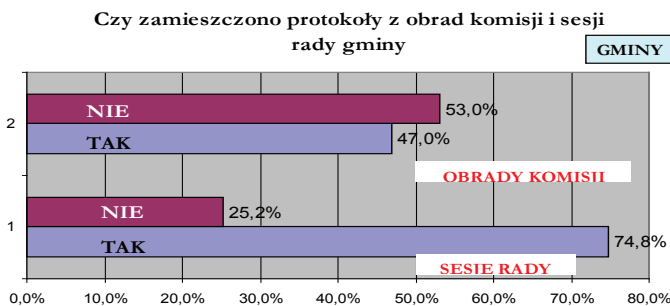
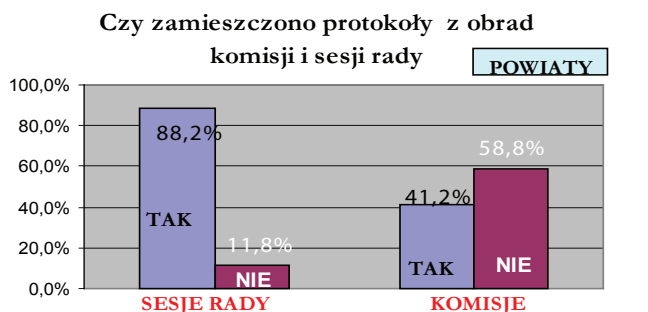
ganizacyjnym (zał. nr 95). W gminie Klukowo dział *protokoły* nie zawiera żadnej treści zarówno odnośnie rady jak i komisji (zał. nr 97). Podobna sytuacja jest w gminie Rutki, gdzie na dodatek pod działem *protokoły* nie umieszczono żadnej informacji (zał. 106).

W gminie Drohiczyn protokoły z sesji rady są umieszczone w dziale *informacje ogólne o radzie* (zał. nr 100). W tak nazwanym dziale powinno się raczej opisać funkcjonowanie rady jako organu samorządu, bez odnoszenia się do rady tej konkretnej gminy. Można więc zamieścić wyciąg z przepisów ustawowych, ale nie umieszczać w tak nazwanej dziedzinie protokołów z sesji. Protokoły z obrad nie są przecież informacjami ogólnymi, ale bardzo szczegółowymi.

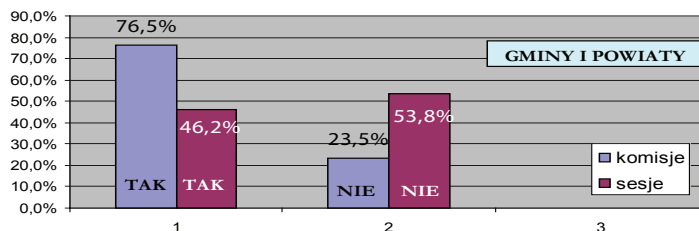
Zdarzają się dość często błędy językowe mające swoje podłoże merytoryczne. Informuje się bowiem o *protokołach z obrad sesji*. Nie występuje coś takiego jak obrady sesji. Obraduje rada gminy czy miasta na sesji, z której jest sporządzany protokół. Takie sformułowanie tworzy wrażenie jakoby to sesja obradowała, co przecież jest absurdem.

Istnieją oczywiście gminy, i stanowią one większość, które właściwie zamieszczają informacje na omawiany temat, z wyraźnym podziałem na komisje i rade, oraz z podaniem daty obrad. (gmina Mielnik,zał. nr 101).

**Na szczególne wyróżnienie zasługuje Miasto Sokółka, w której to jednostce jako jedynej spośród badanych zamieszczono wyniki głosowania z sesji, oraz nagrania sesji w wersji audio.** Żaden inny badany podmiot nie zamieszczał tego typu informacji, a właśnie tego typu działania w pełni odpowiadają standardom przejrzystego samorządu pełniącego rolę służebną wobec lokalnej społeczności (zał. nr 96).



Czy zamieszczono protokoły z sesji rady i obrad komisji



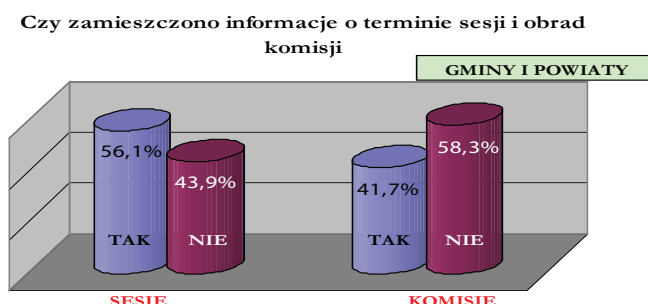
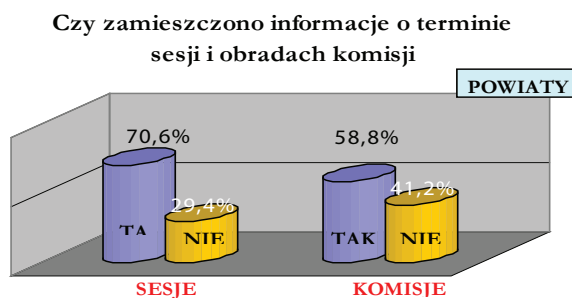
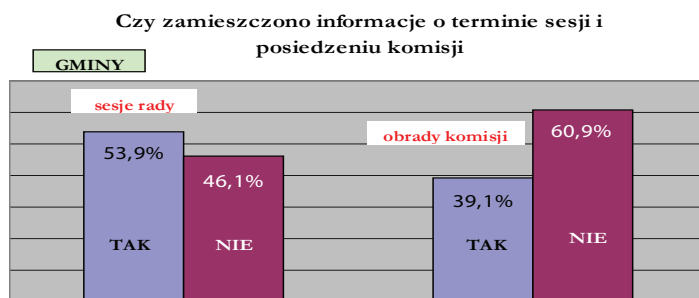
### 17. + (18) Czy znajduje się informacja o terminie kolejnej sesji rady i posiedzenia komisji?

Kwestie zawiadomień o sesji rady i terminie obrad komisji omówione zostaną łącznie. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.s.g. rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Tym samym informacja o planowanej sesji powinna być ogólnodostępna również za pośrednictwem sieci teleinformatycznej. O wiele częściej znaleźć można informacje o terminie sesji rady aniżeli o terminie obrad komisji. Może to dziwić o tyle, iż przecież na komisjach właśnie odbywa się najważniejsza część pracy radnych, której efekty są później przedmiotem obrad rady. Stąd też jeżeli potencjalny zainteresowany chciałby mieć wpływ na przedmiot obrad rady, powinien wcześniej starać się uczestniczyć w obradach komisji. Jak zostało wcześniej powiedziane obrady komisji są również otwarte i każdy zainteresowany ma prawo w nich uczestniczyć.

**W omawianym zakresie niestety występuje bałagan.** Informacja o planowanych obradach powinna być zamieszczana albo bezpośrednio przy linku omawiającym funkcjonowanie rady czy komisji, lub najlepiej na pierwszej stronie podmiotu. Jest to przecież sprawa która podlega ciągłym zmianom, i warto by pokazywać tą informację na pierwszej stronie j.s.t., by każdy zainteresowany mógł zdecydować czy chce w niej uczestniczyć. Dlaczego więc na stronie gminy Czarna Białostocka zaproszenie na sesje i obrady komisji znajdują się pod działem ogłoszenia Urzędu Miejskiego (zał. nr 102). To niepotrzebnie sugeruje jakoby działalność rady i komisji była jakoś związana strukturalnie z urzędem miejskim co jest przecież nieprawdą. Często szwankuje aktualność zaproszeń na sesje. Zdarzały się przypadki nadal zawieszonych ogłoszeń o sesji z 2006 r. (gmina Hajnówka, zał. 103).

W niektórych gminach komisje zostały umieszczone pod działem organy gminy, co jest błędem merytorycznym, gdyż komisje nie są żadnym organem gminy, a jedynie organem rady, która sama w sobie jest organem gminy (gmina Hajnówka, Kulesze Kościelne zał. nr 104).

Generalna uwaga jak nasuwa się to fakt, iż niezmiernie rzadko pojawiają się informacje o terminie obrad komisji. Dążąc do stanu idealnego powinno się ujednoczyć zasady zamieszczania tych informacji. Radzie i komisji powinien być przyporządkowany odrębny dział i tam dopiero należy zamieszczać informacje ogólne, skład, protokoły, zaproszenie na obrady, przedmiot spraw jakimi komisja się zajmuje, adres mailowy do przewodniczącego. Gmina Grodzisk wyodrębniła dział dotyczący tylko zaproszeń na sesje i obrady komisji, i taki stan należy uznać za docelowy (zał. nr 110).



## 19. Czy znajduje się jakikolwiek poradnik interesanta jako odrębny dział?

Obowiązek umieszczania odrębnego działu który stanowiłby swoisty poradnik interesanta (nazwa ma tu drugorzędne znaczenie) wynika wprost z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit d) uodip, który stanowi, iż *j.s.t. powinny udostępniać informacje o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw*. Poświęcenie uwagi przy konstruowaniu strony internetowej j.s.t. temu właśnie zagadnieniu należy uznać za działanie nie dość, że prawem wymagane, to zmierzające do uczynienia z administracji organizacji przejrzystej i przewidywalnej.

Pozytywną odpowiedź kwalifikowaliśmy wtedy gdy na pierwszej stronie znajdował się odrębny dział który zawierał swoisty przewodnik po procedurach wymaganych przy załatwianiu indywidualnych spraw petentów. Jeżeli więc istniał na pierwszej podstronie portalu dział pod nazwa np. *druki*, *druki i formularze* (gmina Milejczyce) *poradnik interesanta*, *załatwianie spraw*, *jak załatwić spraw* (gmina Sokoły), *druki i formularze* czy inne, uznawaliśmy, że j.s.t. spełnia w tym zakresie wymagania (zob. przykładowo klarowny wykaz w gminie Jasionówka zał. nr 112).

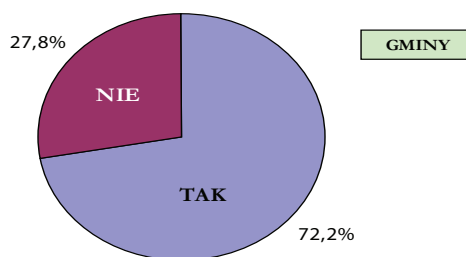


W dziale tego typu powinien znaleźć się wykaz wniosków które potencjalny wnioskodawca mógłby ściągnąć i wypełnić przed wizytą w urzędzie. Sugerujemy by wykaz wniosków był jednocześnie połączony ze strukturą urzędu, danymi konkretnych urzędników (telefon, email, numer pokoju) oraz krótkim opisem procedury właściwej w danym postępowaniu (zob. gmina Wasilków zał. nr 107).

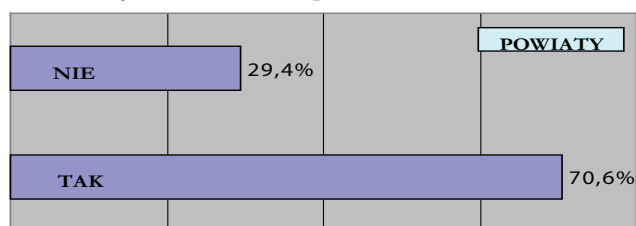
Jeżeli wnioski były lecz głęboko ukryte pod inną kategorią, uznawaliśmy, że brak jest wyodrębnionego działu specjalnie przeznaczanego do obsługi indywidualnych patentów.

Zdarzało się, iż w dziale *zalatwianie spraw* umieszczono informacje całkowicie niezwiązane z tą kategorią. W UM Mońki pod *zalatwianie spraw* znajduje się informacja na temat przetargu ograniczonego na wykonywanie obsługi bankowej budżetu gminy Mońki i jej jednostek organizacyjnych w latach 2005 -2008 (zał. nr 111). W gminie Janów pod działem *poradnik interesanta* brak jest jakiegokolwiek informacji, bo trudno za takąową uznać wykaz stanowisk w urzędzie (zał. nr 113). Całkowity brak informacji napotkamy w gminie Milejczyce pod działem *druki i formularze* (zał. nr 123).

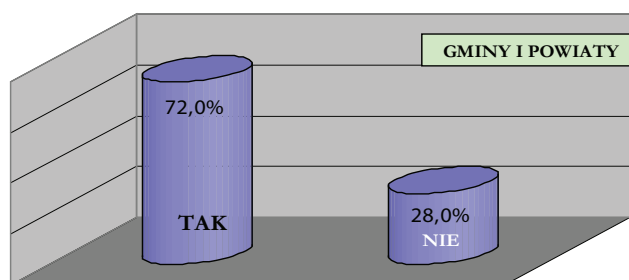
Czy zamieszczono poradnik interesanta



Czy zamieszczono poradnik interesanta



Czy zamieszczono poradnik interesanta



## 20. Czy istnieje informacja o przeprowadzonych kontrolach?

J.s.t. podlegają nadzorowi organów nadzoru jakimi są zgodnie z ustawą premier, wojewoda i regionalna izba obrachunkowa. Poza działaniami nadzorczymi tych organów, przeprowadzane są bieżące kontrole wewnętrzne oraz dodatkowo prowadzą je inne wyspecjalizowane organy wskazane w przepisach szczególnych (np. NIK, PIP, Archiwum Państwowe, Wojewódzki Inspektor Ochrony środowiska). Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a) tiret drugi uodip, j.s.t. powinny udostępnić informacje o **przebiegu i wynikach** kontroli jakie odbyły się w tej jednostce.

Generalnie w tych jednostkach w których takie informacje się znajdowały były one właściwe przyporządkowane, choć różnym działom: *kontrole* (UM Zambrów), *dokumentacja kontrolna* (np. UM Wysokie Mazowieckie, gmina Zabłudów), *protokoły kontroli* (gmina Miastkowo), *wyniki kontroli* (UMiG Stawiski). Zdarzały się jednak wyjątki. W gminie Czyże pod wejściu w dział *urząd gminy*, napotykamy dział *kontrole i lustracje*. Trudno powiedzieć czym się kierował administrator dodając element *lustracje* (zał. nr 116). Dość częstym zjawiskiem, szczególnie w małych gminach, jest zamieszczanie działu *kontrole* w ramach działu *urząd gminy*, co wydaje się być mylące (gmina Mielnik, gmina Sokoły, Nurzec Stacja, Czyże zał. nr 120). W gminie Czeremcha kontrole zamieszczone są pod działem kolejno *dane ogółe, urząd gminy* co jest mylące (zał. nr 133).

Na stronie gminy Narew poza wyodrębnionym działem *kontrole zewnętrzne* znajdziemy również dział *wystąpienia i oceny dokonywane przez władze organy władzy publicznej*<sup>11</sup> co jest niezwykłą rzadkością. W dziale tym umieszczono min. dokumenty dotyczące kontroli legalności składanych oświadczeń przez funkcjonariuszy samorządowych (zał. nr 117).

Można mieć pewne zastrzeżenia co do właściwego sposobu realizacji przez gminę Przytuły omawianego obowiązku. Na stronie znajduje się dział *rejestr kontroli* z podziałem na poszczególne lata (2002 – 2006) jednak nie ma możliwości ściągnięcia żadnych dokumentów, więc nie jesteśmy w stanie dowiedzieć się o efektach przeprowadzonych kontroli (zał. nr 118). Podobna sytuacja jest w gminie Jasionówka, gdzie znajdziemy tylko informacje o przeprowadzonej kontroli, jednak brak jakichkolwiek informacji o jej efektach. Kontrola przeprowadzana przez wojewodę obejmowała między innymi przestrzeganie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (!!)

 (zał. nr 119). Całkowicie niepoważnie potraktowano omawiany obowiązek w gminie Sokoły, gdzie znajduje się informacja, iż przeprowadzona została kontrola z wykorzystania dotacji i ..... nic więcej (zał. nr 121). W gminie Wizna brak jakichkolwiek informacji pod działem *kontrole* (zał. nr 134). Żadnych informacji jaki podmiot ją przeprowadził, kiedy i jakie były jej efekty. W gminie Stawiski podana jest nawet podstawa prawna obowiązku umieszczania wyników kontroli z uodip, ale na tym kończy się realizacja tego obowiązku, gdyż w dziale *wyniki kontroli* nic więcej nie znajdziemy (zał. nr 133). W gminie Kulesze Kościelne plik o przeprowadzonej kontroli przez NIK ma tak dużą objętość, że blokuje na kilka minut komputer. Nie powinno się tak dużych plików umieszczać, a jedynie dać możliwość ich ściągnięcia (zał. nr 128).

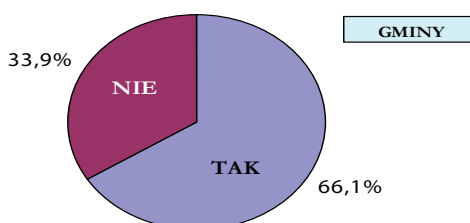
**Na uwagę zasługuje Urząd Miasta Wysokie Mazowieckie** który zamieścił bogaty wykaz kontroli również tych archiwalnych i wszystkie ich efekty można pobrać w postaci dokumentów (zał. nr 121).

---

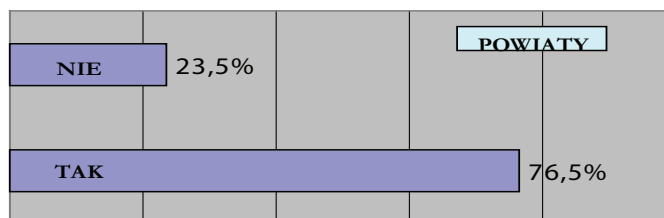
<sup>11</sup> W art. 6 ust. 1 pkt 4 lit b) uodip ustawodawca użył takiego właśnie określenia.

Generalna konkluzja jaka się nasuwa to wrażenie, iż niektóre gminy jakby ukrywały te informacje, umieszczając je pod kilkoma nawet poziomami innych działów. **Zbyt często poprzestawano na podawaniu informacji o przedmiocie kontroli, nie informując o jej wynikach.** Brak standardów w tym zakresie, jakie dokumenty należy rozumieć pod pojęciem kontroli powoduje duże rozbieżności wśród samorządów. Czy tylko te wynikające z działań podejmowanych przez organy nadzoru, czy wszelkie inne. W tym aspekcie trudno doszukiwać się zawinienia. Formuła podziału tych dokumentów na *kontrole i wystąpienia i oceny dokonywane przez władze organy władzy publicznej* wydaje się właściwa.

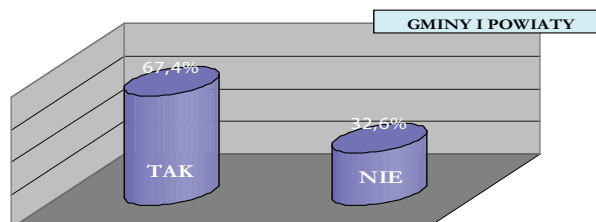
Czy zamieszczono informacje o przeprowadzonych kontrolach



Czy istnieje informacja o przeprowadzonych kontrolach



Czy istnieje informacja o przeprowadzonych kontrolach



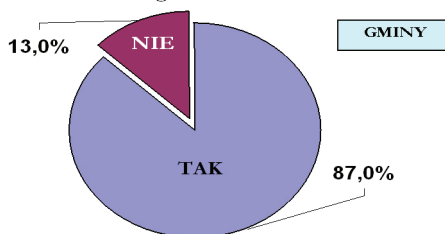
## 21. Czy istnieje informacja o majątku jakim dysponuje j.s.t.?

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 uodip, j.s.t. jest obowiązana poinformować o majątku publicznym jakim dysponuje. W tym zakresie bardzo trudno jest wypracować jakiś standardów nawet pojęciowych. Pojęcie mienia jest na tyle szerokie, że uznaliśmy, iż już samo zamieszcze-

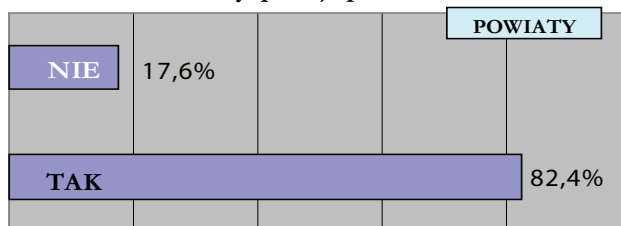
nie informacji o stanie mienia komunalnego stanowi realizację omawianego obowiązku. Gminy różnie klasyfikowały te informacje: *informacje o stanie samorządu, o stanie gminy* (UG Suwałki), *mienie komunalne, mienie gminy, majątek publiczny* (gmina Czyżew Osada), *majątek*, (gmina Szudziałowo). W gminie Szudziałowo dział *majątek* nie zawiera żadnych informacji (zał. nr 125). W gminie Brańsk informacja o stanie mienia komunalnego ujęta jest pod działem *gmina Brańsk* co jest raczej mylące (zał. nr 126) i tego typu klasyfikacja jest dość częsta. W Czeremsze mienie znajduje się pod działem *prawo lokalne* (zał. nr 136).

Generalnie rzecz ujmując w tym zakresie powielane są te same błędy co w poprzednich elementach badania. Niejasne przyporządkowywanie informacji, nieaktualność informacji zamieszczonych, brak załączników, działły bez żadnej treści. Szerokie rozumienie pojęcia mienie powoduje dodatkowo dużą rozbieżność w staranności wypełniania tego obowiązku.

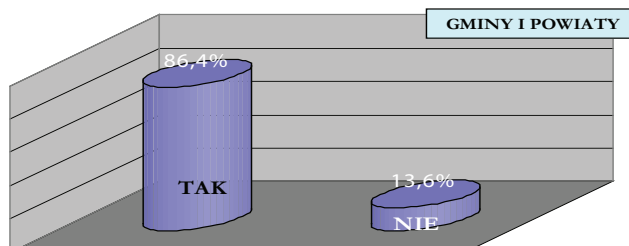
Czy istnieje informacja o majątku jakim dysponuje gmina



Czy istnieje informacja o majątku jakim dysponuje powiat



Czy istnieje informacja o majątku jakim dysponuje j.s.t.



## 22. + (23) Czy zamieszczona jest treść budżetu na dany rok i z lat poprzednich?

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d), f)-h) uodip, j.s.t. są obowiązane do poinformowania na swoich stronach o majątku, długi publiczny, ciężarach publicznych i pomocy publicznej. W prowadzonym badaniu skupiliśmy się jedynie na kwestii jawności najważniejszego dokumentu dla prowadzonej przez j.s.t. gospodarki finansowej, a mianowicie budżetu. Zgodnie z art. 61 u.s.g. gospodarka finansowa gminy jest jawna, zaś wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Art. 12 ustawy o finansach publicznymi wyraźnie stanowi, iż gospodarka środkami publicznymi jest jawna<sup>12</sup>. Tym samym nie ulega wątpliwości, iż budżet danej j.s.t. powinien być zamieszczony na stronie podmiotowej jednostki. Przedmiotem badania była zarówno dostępność budżetu na dany rok 2007, jak i budżetów lat poprzednich. Celowo badaliśmy rok 2007, gdyż procedura uchwalania budżetu sprawia, że wobec terminu prowadzenia badań (luty - kwiecień 2008), w niektórych j.s.t. nie zakończyła się jeszcze procedura uchwalania budżetu na rok 2008.

**Generalnie większość j.s.t. w badaniu wypadło bardzo dobrze**, gdyż aż 93% z nich zamieściło na swoich stronach budżet na rok 2007, zaś ponad 91% zamieściło budżety z lat poprzednich.

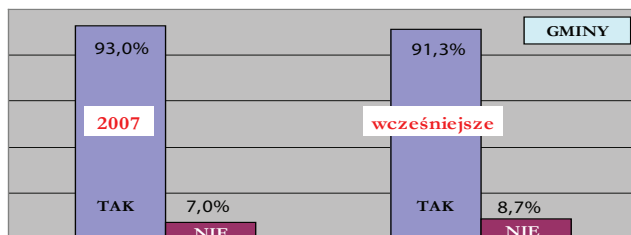
Zauważone błędy w omawianym zakresie były standardowo powtarzalne. Umieszczano jedynie budżety z lat poprzednich, tym samym nie było informacji o budżecie na rok 2007 (Miasto Hajnówka zał. nr 127). Niewłaściwie przyporządkowywano zagadnienie uchwały budżetowej do kategorii. W gminie Hajnówka budżet znajduje się pod działem gmina Hajnówka, co jest dość mylące (zał. 129). Bardzo często budżet jest zamieszczany pod działem *prawo miejscowe* (gmina Śniadowo, Suraż, Białowieża, Zbójna zał. nr 130). W gminie Rutka – Tartak budżet jest umieszczony pod kategorią *urząd gminy* co jest całkowicie chybione (zał. nr 131). W gminie Kulesze Kościelne dział nazwano *Budżet rok 2003, 2004 i 2005* podczas gdy po wejściu do tej kategorii okazuje się, że znajduje się tam również budżet z lat 2006 - 2008 (zał. nr 132). W gminie Szumowo sprawozdanie z wykonania budżetu zamieszczono w *ciężarach publicznych* co jest całkowicie chybione (zał. nr 116). W gminie Supraśl budżet zamieszczono pod działem *majątek* co też jest mylące.

Pomijając kwestię, czy uchwała budżetowa jest aktem prawa miejscowego czy nie, co to są ciężary publiczne itd., istnieje wyraźna potrzeba standaryzacji w tym zakresie. Należało by umieszczać odrębny dział *budżet*, czy też *gospodarka finansowa*, w którym łatwiej byłoby znaleźć uchwałę budżetową aniżeli pod działem *prawo miejscowe*. Tam też powinny się znaleźć projekty budżetu, uchwały regionalnej izby obrachunkowej i okresowe sprawozdania z wykonania budżetu.

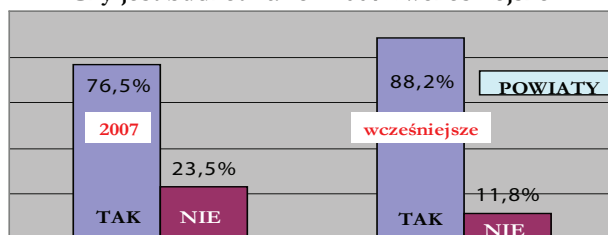
---

<sup>12</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz.U. Nr 249, poz. 2104.

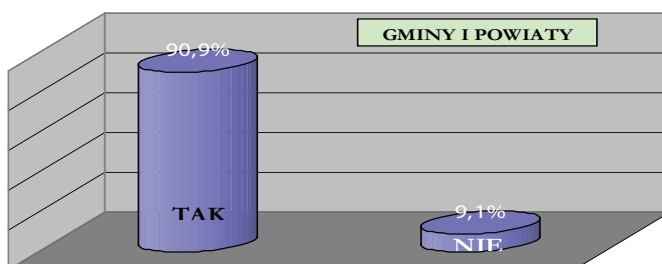
#### Czy jest budżet za rok 2007 i za lata wcześniejsze



#### Czy jest budżet na rok 2007 i wcześniejsze



#### Czy jest budżet za rok 2007 i lata wcześniejsze



### 24. Czy podane są dane osoby odpowiedzialnej za treść strony?

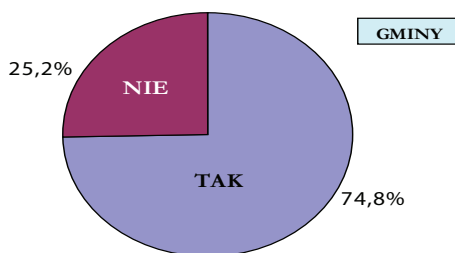
W tym zakresie mamy do czynienia z generalnym błędem, powielanym przez co czwartą gminę. Jako osobę odpowiedzialną za treść strony wskazuje się informatyka, czy też generalnie osobę która daną stronę stworzyła. Naszym zdaniem w każdej jednostce powinien być podany wykaz osób, czy też osoba które tworzą tzw. redakcję biuletynu. Istnienie takiej informacji personifikuje odpowiedzialność za aktualność informacji, i ich bieżące uaktualnianie. Jeżeli przykładowo gmina Zawady nie posiada swojej strony zgodnie z informacją zawartą na BIP, lecz jest na stronie wrota Podlasia, to do kogo należy się zwrócić bezpośrednio by taką informację przekazać. Podana informacja w dziale redakcja biuletynu to Pan Adam Drojewski, który wprowadził informacje, ale czy nadal za nie odpowiada? Czy jest osobą odpowiedzialną na stałe za treści zawarte na stronie? Istnieje wiele sytuacji które nie wymagają interwencji merytorycznej, lecz szybkiej interwencji ze strony redaktora strony przy pomocy informatyka.

W gminie Kulesze Kościelne plik o przeprowadzonej kontroli przez NIK jest tak duży, że blokuje swobodne poruszanie się po stronie (zał. nr 128). W tej akurat gminie jest wyraźnie

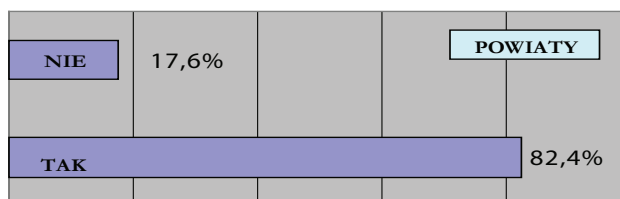
podany adres emaliowy i dane osoby odpowiedzialnej za stronę, więc chyba nie powinno być z tym problemów. Jednak nie zawsze tak jest. W gminie Przytuły podane są dane administratora ale czy jest to osoba odpowiedzialna za stronę? Występuję generalny brak wyraźnego podziału obowiązków w tym zakresie i jasnego sformułowania, że za stronę odpowiada konkretna osoba i wszelkie wątpliwości wynikające z zawartości strony można do niej kierować. Czasem podaje się imię i nazwisko osoby odpowiedzialnej za stronę ale brak z nią jakiegokolwiek kontaktu (gmina Suwałki zał. nr 139).

Poza tym zauważalne jest niezrozumiałe zjawisko podawania w wielu gminach nazwiska *Jarosław Wasilewski* jako osoby odpowiedzialnej za stronę (zob. gmina Rutka – Tartak zał. nr 30, Miasto Wysokie Mazowieckie zał. nr 31, gmina Wizajny zał. nr 32, Miasto Tykocin zał. nr 33, gmina Boćki zał. nr 34, gmina Goniądz zał. nr 36, oraz inne). Tajemniczy Pan Wasilewski pojawia się na tyle często, że pozwala to postawić tezę, iż jest to osoba która przygotowywała swoisty wzorzec strony, który następnie został wykorzystany w wielu gminach województwa. Ale czy nadal zostaje on osobą odpowiedzialną za stronę? Z pewnością jego odpowiedzialność się dawno zakończyła, jeżeli w ogóle takowa występowała w charakterze ciągłym. W takich gminach gdzie podawano jedynie nazwisko tej osoby uznawaliśmy, że brak jest osoby odpowiedzialnej (zob. gmina Wizajny gdzie obok Pana Wasilewskiego występuje inna osoba odpowiedzialna, zał. nr 114).

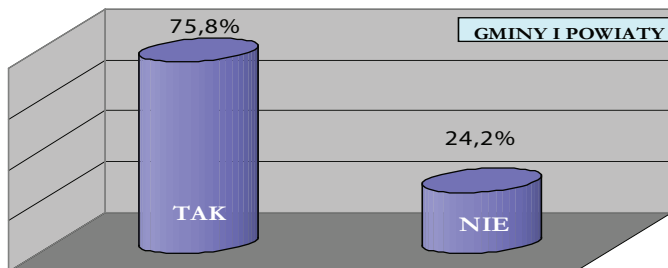
Czy są podane dane osoby odpowiedzialnej za stronę



Czy podane są dane osoby odpowiedzialnej za stronę



Czy podane są dane osoby odpowiedzialnej za stronę

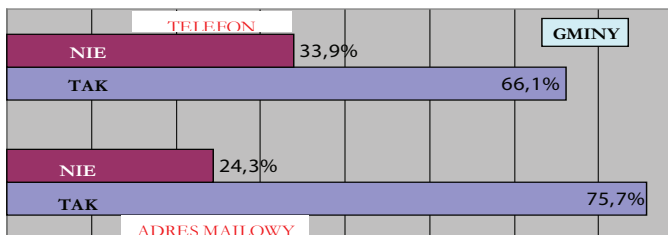


25. (+26). Czy podane jest adres mailowy i telefon do osoby odpowiedzialnej za treść strony?

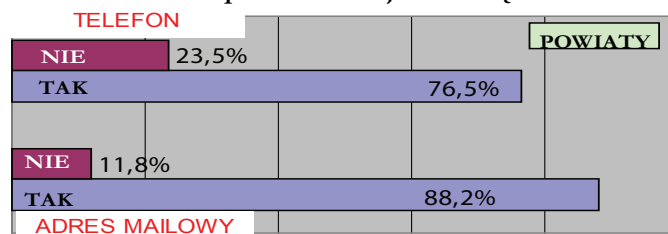
Ostatnie dwa pytania ściśle wiążą się z pytaniem 24. Uznaliśmy, że samo podanie imienia i nazwiska osoby odpowiedzialnej nie jest wystarczające, gdyż najważniejszym jest podanie numeru telefonu oraz adresu mailowego. Skoro do obowiązków takiej osoby należy dbanie o jakość strony internetowej, powinna istnieć możliwość skontaktowania się z nią za pośrednictwem również poczty elektronicznej.

Niestety **w tym zakresie sytuacja wymaga znacznej poprawy** i podjęcia niezbędnych działań, by upublicznić formy kontaktu z osobami z redakcji biuletynu. Trochę więcej procent gmin podaje adres mailowy aniżeli numer telefonu. Nadal jednak obie dane oscylują w granicach 25% gmin które żadnych z tych danych nie podały w ogóle.

Czy podano adres mailowy i telefon osoby odpowiedzialnej za stronę

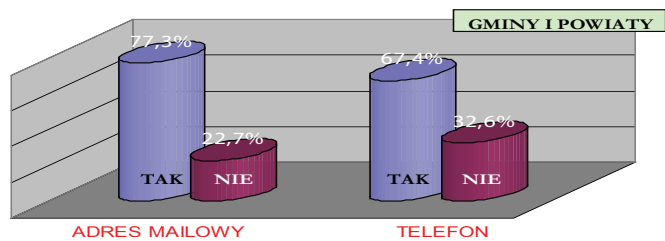


Czy podano adres mailowy i telefon osoby odpowiedzialnej za stronę





Czy podano adres mailowy i telefon osoby odpowiedzialnej za stronę



## 5.4. | Podsumowanie

Przeprowadzone badanie stron internetowych BIP-owskich prowadzonych przez j.s.t. z obszaru województwa podlaskiego miało na celu sprawdzenie w jakim zakresie realizowane są obowiązki wynikające z uodip. We wszystkich j.s.t. występujące błędy są powtarzalne. W większości wypadków wynikają one z braku jednolitych standardów postępowania i umieszczania pewnych informacji. I ten właśnie brak należy potraktować jako najważniejszy postulat pod adresem ustawodawcy. Samorządom brakuje jednoznacznego określenia co, w jakim zakresie i w jakiej formule graficznej powinno być zamieszczone. Takie odgórne określenie pewnych kwestii, zasygnalizowanych w poszczególnych punktach raportu, byłoby niezwykle pomocne.

### Zjawiska negatywne:

#### 1) Brak alfabetycznego wykazu działów na pierwszej stronie danej jednostki.

Brak ułożenia poszczególnych działów w sposób alfabetyczny w ogromnym stopniu spowalnia przeglądanie strony i utrudnia wyszukiwanie informacji. Taka sytuacja występuje w zdecydowanej większości j.s.t. (np. Krasnopol, Szepietowo, Mielnik zał. nr 138), choć są pozytywne wyjątki (np. gmina Sejny)

#### 2) Nie działają przeglądarki na stronach.

Zagadnienie czy działa przeglądarka na stronie nie była przedmiotem badania. Jednak nagminność tej sytuacji spowodowała, że postanowiliśmy zwrócić na to uwagę.

Podczas prowadzenia badań pod koniec marca, sytuacja w tym zakresie była wręcz dramatyczna, gdyż większość gmin miała na swoich stronach nie działające przeglądarki. Na początku czerwca sytuacja uległa znacznej poprawie, gdyż większość stron posiada działające przeglądarki. W pewnej ilości gmin nadal jednak po wpisaniu jakiegokolwiek hasła w przeglądarce ukazywała się informacja, że przeglądarka chwilowo jest nieczynna lub wystąpił błąd systemu (Sztabin zał. nr 137). Jest to sytuacja niewłaściwa. Gdy dodamy do tego fakt, iż brak jest alfabetycznego układu działów, oraz że przyporządkowywanie poszczególnych informacji do działów jest niejednokrotnie przypadkowe, to właśnie wyszukiwarka powinna pomóc z znalezieniem informacji. Niestety w sytuacji gdy ona nie działa, znalezienie pewnych informacji wymaga przeglądnięcia wszystkich zakładek.

#### 3) Powszechny bałagan w przyporządkowywaniu informacji do kategorii.

Główną przyczyną jest brak powszechnie obowiązujących standardów w tym zakresie, stąd też różne jednostki różnie traktują te same informacje i znajdujemy je zakwalifikowane pod różnymi działami, co jest niezwykle mylące.

#### 4) Dublowanie tych samych informacji pod różnymi działami.

Informacja nie powinna być dublowana. Raz zamieszczone w jednej kategorii nie powinny być umieszczane ponownie w innej. Bardzo często niepotrzebnie dublowane są kategorie *podstawy prawne*, *akty prawa miejscowego*, *prawo stanowione przez podmiot*, *akty prawne*. Niejednokrotnie kilka tych z tych kategorii występuje obok siebie na tej samej stronie, co wprowadza znaczne zamieszanie. W gminie Trzciannie występują obok siebie kategorie *obwieszczenie* i *ogłoszenie*. W gminie Rutka – Tartak obok siebie występują *ogłoszenia* i *ogłoszenie* (zał. nr 137).

**5) Duża ilość działów bez żadnej treści**

Należy się zastanowić czy istnieje potrzeba zamieszczania na stronie kategorii, które i tak są puste. Zobacz więcej na ten temat w komentarzu do pytanie nr 7.

**6) Wysoka nieaktualność zamieszczanych informacji.**

Jaki jest sens zamieszczania na stronie zaproszenia na sesję która odbyła się kilka lat temu, czy też informacji o przetargu który zakończył się 3 lata temu (UM Drohiczyn, zał. nr 135). Na niektórych stronach figuruje informacja o wysokości podatku od posiadania psów, który został zniesiony z dniem 1 stycznia 2008 r.<sup>13</sup>. Nieaktualność pewnych informacji, sugeruje automatycznie nieaktualność pozostałych.

**7) Zamieszczane pliki nie są opisywane.**

W tym miejscu nasuwa się generalny postulat, by zamieszczane pliki były również umieszczane w rozszerzeniu html, którego specyfiką jest możliwość bardzo szybkiego otwarcia i podglądu zawartości. Brak opisu pliku powoduje potrzebę otwarcia czasem bardzo dużego dokumentu by dowiedzieć się o jego zawartość. Wystarczyłyby 3 słowa opisu zawartości pliku.

**Zjawiska pozytywne:**

**1) Zamieszczanie informacji nieobjętych prawnym obowiązkiem zamieszczania**

Zgodnie z art. 8 ust. 3 zd. 2 uodip. W BIP można zamieszczać również inne informacje poza tymi których umieszczenie jest obowiązkowe. W kilku j.s.t. spotkaliśmy się z zamieszczeniem zeskanowanego aktu utworzenia gminy sprzed kilkadziesiąt lat (Jeleniewo, Kobylin Borzymy zał. nr 140). Poza tym należałoby przyjąć jako standard skanowanie i umieszczanie co ważniejszych dokumentów na stronie jednostki (np. w gminie Kołaki Kościelne dużo oryginałów jest skanowanych). W gminie Bielsk zamieszczono na 1-szej stronie informacje o noclegach oraz o ptasiej grypie (zał. nr 138). Na stronie UM Hajnówka znajduje się interpretacja przepisów podatkowych, lecz rozszerzenie jest dość rzadkie i nie można otworzyć pliku (zał. nr 141). W Czeremsze znajduje się link do Monitora B, choć w gminie Stawiski pod tym działem nie znajdziemy żadnej informacji (zał. nr 142). W UM Wysokie Mazowieckie zamieszczono wykaz najważniejszych instytucji publicznych w Polsce wraz z podanymi stronami internetowymi (zał. nr 43). UM Mońki na pierwszej stronie informuje o jakości wody (zał. nr 144). Gmina Jeleniewo zamieściła bogate statystyki odwiedzin strony (zał. nr 147).

**2) Niektóre gminy poza telefonami zamieszczają również numery telefonów SKYPE.**

---

<sup>13</sup> Rozdział 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych został uchylony z dniem 1 stycznia 2008 r, mocą ustawy z dnia 7 grudnia 2006 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 1828).

---

**Pragniemy szczególne wyróżnienie skierować pod adresem administratorów stron  
Urzędu Miasta Siemiatycze, gminy Jeleniewo i gminy Raczki.**

---

Zgrabna grafika, różna od powszechnie stosowanej w innych j.s.t., duża ilość informacji i co ważne na bieżąco aktualizowanych, bardzo logiczny i intuicyjny podział poszczególnych kategorii, powodują iż strony wyróżniają się pozytywnie na tle innych j.s.t.

Na stronach tych znajdziemy wiele informacji wobec których nie istnieje obowiązek publikowania. Naszym zdaniem strony tych gmin zasługują na wyróżnienie z jeszcze jednego ważnego powodu. Widać, że strony te „żyją”, śledzą aktualne wydarzenia, są na bieżąco uzupełnianie o nowe wiadomości. Z tych też powodów pozostałe gminy powinny stawiać sobie za wzór niektóre rozwiązania przyjęte przez redakcję tych stron internetowych.

## 6. | **Monitoring obowiązku upublicznienia na stronach BIP j.s.t. składanych oświadczeń majątkowych wójta, burmistrza, prezydenta**

W ramach programu „Działania strażnicze” Fundacji Batorego, przeprowadzony został monitoring wypełniania przez wójtów i starostów obowiązków związanych ze składaniem przez nich oświadczeń majątkowych. **Badanie odnosi się tylko do oświadczeń majątkowych.**

Monitoring dotyczył w szczególności obowiązku upublicznienia składanych oświadczeń majątkowych na stronach BIP danej j.s.t. Zgodnie z art. 24i u.s.g. każdy zainteresowany może zapoznać się z treścią oświadczenia złożonego przez funkcjonariusza samorządowego, gdyż ich treść jest jawna. **Ujawnieniu nie podlegają** dane dotyczące adresów zamieszkania osób je składających oraz osób, których one dotyczą. Jawne dane zawarte w oświadczeniach są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>1</sup>.

Formularz oświadczenia majątkowego został określony w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r.<sup>2</sup>

Badanie zostało przeprowadzone w odniesieniu do oświadczeń składanych za rok 2006. Terminy prowadzenia badań nakładały się z końcem kwietnia 2008, kiedy to mijał termin do złożenia oświadczeń za rok 2007. Stąd też w wielu przypadkach nie były one jeszcze umieszczane na stronach internetowych.

Badanie zostało przeprowadzone w okresie od 14 do 28 lutego 2008 r. Przeprowadzone zostało przez jedną osobę dr Piotra Sitniewskiego, co sprzyjało jednoznaczności i trwałości ocen formułowanych wobec treści zawartych na stronach internetowych danej j.s.t. Poza tym okresem wyniki badań nie były ponownie weryfikowane, stąd też jeżeli po tym okresie dokonane zostały jakiegokolwiek zmiany w treści złożonych oświadczeń, nie były one uwzględniane w badaniu.

---

<sup>1</sup> Do czasu uruchomienia BIP, powinny być umieszczone na stronach internetowych urzędu, lub udostępniane na wniosek osoby zainteresowanej, jeżeli takiej strony jednostka nie posiada - art. 15 ust.1 i 2 ustawy z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw.

<sup>2</sup> Rozporządzenie w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta, Dz.U. Nr 34, poz. 282.

## 6.1. | Podstawy prawne (procedura składania oświadczeń)

Poniżej pragniemy przedstawić w formie graficznej ogólne zasady składania oświadczeń, nie tylko majątkowych, gdyż funkcjonariusze samorządowi są zobowiązani do składania też tzw. informacji, poza dwoma oświadczeniami.

### INFORMACJA

#### I. KTO SKŁADA (art. 24j ust. 2 usg)

1. radny
2. wójt
3. zastępca wójta
4. sekretarz
5. skarbnik
6. kierownik jednostki organizacyjnej
7. osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą osobą prawną
8. osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta

#### II. KOMU SKŁADA (art. 24j ust.2 usg)

1. radny – przewodniczącemu rady
  2. wójt, przewodniczący rady gminy – wojewodzie,
  3. zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy,  
kierownik jednostki organizacyjnej gminy  
osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą  
osobą prawną, osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta
- } wójtowi

#### III. W JAKIM TERMINIE

Informacja, o której mowa w art. 24j ust. 2, składana jest w **terminie 30 dni od dnia zaistnienia przyczyny** jej złożenia.

#### IV. CZEGO DOTYCZY INFORMACJA

1. **faktu zatrudnienia** małżonka<sup>3</sup> w okresie pełnienia funkcji lub zatrudnienia osoby składającej informację.

Informacja ma obejmować zatrudnienie, które miało następującą postać:

- a) zatrudnienie w jednostce organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego,
- b) zatrudnienie w związku jednostek samorządu terytorialnego
- c) rozpoczęcie świadczenia pracy lub wykonywanie czynności zarobkowych na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego,
- d) zatrudnienie to miało nastąpić na terenie danej gminy

---

<sup>3</sup> Wyrokiem TK z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03 usunięto słowa „wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo”.

2. Obowiązek złożenia informacji dotyczy również **zmiany stanowiska** przez małżonka zatrudnionego w podmiotach, o których mowa powyżej.

## V. KTO DOKONUJE ANALIZY INFORMACJI i JAKIE MA UPRAWNIENIA

(art. 24h ust. 6 i 8 usg w zw. z art. 24j ust.5 usg; art. 24h ust. 8 usg w zw. z art. 24j ust. 5 usg).

1. **Analizy** danych zawartych w informacji **dokonują osoby którym je złożono**.
2. Podmiot dokonujący analizy (...) jest uprawniony **do porównania treści** analizowanej informacji z treścią uprzednio złożonych informacji.
3. Przechowuje się je przez 6 lat. (art. 24h ust. 6 u.s.g.)

Tych informacji nie przekazuje się urzędowi skarbowemu i nie podlegają one analizie przez urząd skarbowy.

## VI. CZY INFORMACJE SĄ JAWNE (art. 24 i usg)

**TAK**, treść informacji jest w pełni jawna.

**Każdy** zainteresowany **może się zapoznać** z ich treścią. Informacje, o których mowa podlegają ujawnieniu na zasadach określonych w art. 24i usg. **Ujawnieniu nie podlegają** dane dotyczące adresów zamieszkania osób je składających oraz osób, których one dotyczą.

## VII. SKUTKI NIEZŁOŻENIA INFORMACJI W TERMINIE

1. radny

Art. 190 ust. 1 pkt 1a) Ustawy **Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r. przewidywał:** niezłożenie w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka **POWODUJE WYGAŚNIĘCIE MANDATU (Od 30.10.2006)**. Wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.  
Wyrokiem TK z dnia 13 marca 2007 r. przepis ten został uznany za niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.

2. wójt

Art. 26 ust. 1 pkt 1a) ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i Prezydenta Miasta przewidywał: niezłożenie w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka **POWODUJE WYGAŚNIĘCIE MANDATU (Od 30.10.2006)**. Wygaśnięcie mandatu stwierdza rada gminy, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przestanków wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.  
Wyrokiem TK z dnia 13 marca 2007 r. **przepis ten został uznany za niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.**

3. zastępca wójta<sup>4</sup>
4. sekretarz<sup>5</sup>
5. skarbnik<sup>6</sup>
6. kierownik jednostki organizacyjnej<sup>7</sup>
7. osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą osobą prawną<sup>8</sup>
8. osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta<sup>9</sup>

**Powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie, do dnia jego złożenia.**

Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę  
 jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia  
 na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy (*art. 24k ust.4 usg*)

## OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWE

### I. KTO SKŁADA (*art. 24 h ust. 1 usg*)

1. radny
2. wójt
3. zastępca wójta
4. sekretarz
5. skarbnik
6. kierownik jednostki organizacyjnej
7. osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą osobą prawną
8. osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta

### II. KOMU SKŁADA (*art. 24 h ust.3 usg*)

- |   |                         |
|---|-------------------------|
| 1. radny  | – przewodniczącemu rady |
| 2. wójt, przewodniczący rady gminy                  | – wojewodzie,           |
| 3. zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, | – wójtowi               |

**4** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**5** Rada gminy odwołuje w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**6** Rada gminy odwołuje w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**7** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**8** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**9** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.



4. kierownik jednostki organizacyjnej gminy – wójtowi
5. osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną
6. osobą prawną, osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta

### III. W JAKIM TERMINIE *(art. 24 h ust. 4 usg)*

#### 1. Radny i wójt

- składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie **30 dni od dnia złożenia ślubowania**
- Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez radnego i wójta **co roku do dnia 30 kwietnia**, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz na **2 miesiące przed upływem kadencji**.

#### 2. Zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta

- składają pierwsze oświadczenie majątkowe **w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia**
- Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku **do dnia 30 kwietnia**, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz **w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę**.

### IV. KTO DOKONUJE ANALIZY OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH *(art. 24h ust. 6, 7, 8 usg)*.

1. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonują **osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe**. Osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe, przekazują jeden egzemplarz **urzędowi skarbowemu** właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe
2. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonuje również **urząd skarbowy** właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe.

**Analizując** oświadczenie majątkowe, urząd skarbowy **uwzględnia** również zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (**PIT**) małżonka osoby składającej oświadczenie.

### V. UPRAWNIENIA PODMIOTU ANALIZUJĄCEGO OŚWIADCZENIA *(art. 24h ust. 7 – 10)*

1. Podmiot dokonujący analizy (...) jest uprawniony **do porównania treści** analizowanego oświadczenia majątkowego oraz załączonej kopii zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) z treścią uprzednio złożonych oświadczeń majątkowych oraz z dołączonymi do nich kopiami zeznań o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) *(art. 24h ust. 8 usg)*
2. W przypadku podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy oświadczenia **występuje do**

**dyrektora urzędu kontroli skarbowej** właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie **z wnioskiem o kontrolę jej oświadczenia** majątkowego (art. 24h ust.9 usg)

**W przypadku odmowy wszczęcia kontroli** oświadczenia majątkowego podmiotowi, który złożył wniosek w tej sprawie, przysługuje odwołanie do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (art. 24 ust. 10 usg).

3. Podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych w terminie do dnia 30 października **każdego roku przedstawia radzie gminy informację** o:
- osobach, które nie złożyły oświadczenia majątkowego lub złożyły je po terminie,
  - nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach majątkowych wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia,
  - działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w analizowanych oświadczeniach majątkowych. (art. 24 h ust.12 usg)

## VI. KTO PRZECHOWUJE OŚWIADCZENIA (art. 24 i usg)

1. **Wójt** – Wojewoda i przewodniczący rady gminy przekazują wójtowi kopie oświadczeń majątkowych, które im złożono (art. 24 i ust.2 usg)
2. Oświadczenie majątkowe przechowuje się przez 6 lat (art. 24h ust.6 usg)

## VII. CZY OŚWIADCZENIA SĄ JAWNE (art. 24 i usg)

**TAK**, treść oświadczeń jest w pełni jawna.

**Każdy** zainteresowany **może się zapoznać** z ich treścią. Informacje, o których mowa podlegają ujawnieniu na zasadach określonych w art. 24i usg. **Ujawnieniu nie podlegają** dane dotyczące adresów zamieszkania osób je składających oraz osób, których one dotyczą.

## VIII. SKUTKI NIEZŁOŻENIA OŚWIADCZENIA W TERMINIE (art. 24k usg)

1. radny

Art. 190 ust. 1 pkt 1a) **Ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r. przewidywał:** niezłożenie w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka **POWODUJE WYGAŚNIĘCIE MANDATU (Od 30.10.2006)**. Wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.  
Wyrokiem TK z dnia 13 marca 2007 r. przepis ten został **uznany za niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP**.

2. wójt

Art. 26 ust. 1 pkt 1a) ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i Prezydenta Miasta przewidywał: niezłożenie w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka **POWODUJE WYGAŚNIĘCIE MANDATU (Od 30.10.2006)**.

Wygaśnięcie mandatu stwierdza rada gminy, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przestanków wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.

Wyrokiem TK z dnia 13 marca 2007 r. przepis ten został **uznany za niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP**.

9. zastępca wójta<sup>10</sup>

10. sekretarz<sup>11</sup>

11. skarbnik<sup>12</sup>

12. kierownik jednostki organizacyjnej<sup>13</sup>

13. osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą osoba prawną<sup>14</sup>

14. osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta<sup>15</sup>

**Powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie, do dnia jego złożenia.**

Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę  
jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia  
na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy (art. 24k ust.4 usg)

## IX. CO NALEŻY DOŁĄCZYĆ DO OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWEGO ?

1. radni – **Do pierwszego oświadczenia majątkowego powinni dołączyć informacje o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia, zarządzania i bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uży-**

**10** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**11** Rada gminy odwołuje w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**12** Rada gminy odwołuje w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**13** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**14** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**15** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.



#### IV. CZEGO DOTYCZY OŚWIADCZENIE (art. 24j ust.1)

1. **działalności gospodarczej** prowadzonej przez małżonka<sup>16</sup>, jeżeli działalność ta wykonywana jest na terenie gminy, w której osoba obowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona.
2. **umów cywilnoprawnych** zawartych przez małżonków<sup>17</sup> **jeżeli:**
  - a) umowy te zawarte zostały z **organami gminy, jednostkami organizacyjnymi gminy** lub **gminnymi osobami prawnymi** i,
  - b) nie dotyczą stosunków prawnych wynikających z :
    - korzystania z powszechnie dostępnych usług
    - lub ze stosunków prawnych powstałych na warunkach powszechnie obowiązujących.

#### V. KTO DOKONUJE ANALIZY OŚWIADCZEŃ I JAKIE MA UPRAWNIENIA

(art. 24h ust. 6 i 8 usg w zw. z art. 24j ust.5 usg; art. 24h ust. 8 usg w zw. z art. 24j ust. 5 usg)

1. Analizy danych zawartych w oświadczeniu majątkowym dokonują osoby, którym złożono oświadczenie majątkowe, a więc : **wójt, wojewoda i przewodniczący rady.**
2. Podmiot dokonujący analizy (...) jest uprawniony **do porównania treści** analizowanego oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń (art. 24h ust. 8 usg w zw. z art. 24j ust. 5 usg).

Tych oświadczeń nie przekazuje się urzędowi skarbowemu i nie podlegają one analizie przez urząd skarbowy.

#### VI. CZY OŚWIADCZENIA SĄ JAWNE (art. 24j ust.6 usg)

**TAK**, treść oświadczeń jest w pełni jawna.

**Każdy** zainteresowany **może się zapoznać** z ich treścią. Informacje, o których mowa podlegają ujawnieniu na zasadach określonych w art. 24i usg. **Ujawnieniu nie podlegają** dane dotyczące adresów zamieszkania osób je składających oraz osób, których one dotyczą.

#### VII. SKUTKI NIEZŁOŻENIA OŚWIADCZENIA W TERMINIE

1. radny

Art. 190 ust. 1 pkt 1a) Ustawy **Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r. przewidywał:** niezłożenie w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka **POWODUJE WYGAŚNIĘCIE MANDATU (Od 30.10.2006)**. Wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada w drodze uchwały, najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Wyrokiem TK z dnia 13 marca 2007 r. przepis ten został **uznany za niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.**

<sup>16</sup> Wyrokiem TK z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03 usunięto słowa „wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo”.

<sup>17</sup> Wyrokiem TK z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03 usunięto słowa „wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo”.

2. wójt

Art. 26 ust. 1 pkt 1a) ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i Prezydenta Miasta przewidywał: niezłożenie w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska małżonka **POWODUJE WYGAŚNIĘCIE MANDATU (Od 30.10.2006).**

Wygaśnięcie mandatu stwierdza rada gminy, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przestanków wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.

Wyrokiem TK z dnia 13 marca 2007 r. przepis ten został **uznany za niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.**

3. zastępca wójta<sup>18</sup>

4. sekretarz<sup>19</sup>

5. skarbnik<sup>20</sup>

6. kierownik jednostki organizacyjnej<sup>21</sup>

7. osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą osobą prawną<sup>22</sup>

8. osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta<sup>23</sup>

**Powoduje utratę ich wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie, do dnia jego złożenia.**

Odwołanie i rozwiązanie umowy o pracę  
jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia  
na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy (art. 24k ust.4 usg)

**18** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**19** Rada gminy odwołuje w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**20** Rada gminy odwołuje w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**21** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**22** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

**23** Właściwy organ odwołuje ich albo rozwiązuje umowę o pracę najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia lub informacji.

## 6.2. | Wyniki badań

Badanie zostało podzielone na dwie części.

**CZĘŚĆ PIERWSZA** – obejmowała 4 pytania, których zadaniem było ustalenie w jakim zakresie został zrealizowany obowiązek złożenia oświadczenia pod kątem terminowości, dostępności na stronie internetowej, kompleksowości, oraz kwestii technicznych. Część pierwsza nie odnosiła się do samej treści złożonych oświadczeń.

### Lista pytań:

1.	Na której podstronie znajdują się oświadczenia majątkowe?	1,2,3 ...		
2.	Czy zamieszczone oświadczenia dotyczą tylko roku 2007?	TAK	NIE	Jakich lat dodatkowo dotyczą?
3.	W jakim formacie zawarte oświadczenia są udostępnione:	PDF	Word	
4.	Czy w zamieszczonym oświadczeniu w wersji elektronicznej widoczna jest data jego złożenia?	TAK	NIE	Na ile dni przed dniem 30 kwietnia danego roku?

### PYTANIE PIERWSZE

*„Na której podstronie znajduje się oświadczenie majątkowe”*

Naszym zadaniem było zbadanie w jakim zakresie dostępne jest oświadczenie majątkowe kierownika urzędu. Przeszukiwania ilu kategorii wymaga znalezienie oświadczenia. Stąd też każde kliknięcie liczone było jako jeden. Pierwsza strona (główna) biuletynu nie była liczona do statystyki. Odnalezienie linku po którego naciśnięciu otwierało się oświadczenie również nie było liczone. Stąd też w gminie Wizna, Czyżew Osada, Szypliszki, Hajnówka, Giby oświadczenie zostało znalezione już na pierwszej podstronie.

Najczęściej występującym wynikiem było 3 (w 39 gminach). Sytuacja przedstawia się następująco:

GMINY	
Numer podstrony	Liczba j.s.t.
1	5
2	15
3	37
4	29
5	11
6	1

POWIATY	
1	1
2	1
3	1
4	1
6	1
GMINY I POWIATY OGÓŁEM	
1	7
2	17
3	39
4	31
5	11
6	3

Generalnie dotarcie do oświadczeń kierownika urzędu nie sprawiało problemu, choć wymagało niejednokrotnie znacznego czasu. Istniały sytuacje gdy zamieszczano jedynie nazwiska osób, bez podania ich funkcji. W gminie Kołaki Kościelne czytamy, iż wójtem jest Pani mgr inż. Barbara Wasiulewska. Po wejściu na dział kolejno *oświadczenia majątkowe, oświadczenia o stanie majątkowym, kierownicy* wydawało by się że właśnie tam należy poszukiwać oświadczenia kierownika urzędu jakim jest wójt. Okazuje się, że oświadczenie Pani wójt znajduje się pod działem pracownicy (zał. nr 1) co nie jest niezgodne z obowiązującym prawem, gdyż wójt też jest pracownikiem samorządowym. Niemniej jednak bardziej intuicyjne byłoby umieszczenie wójta pod działem *kierownictwo urzędu*.

Poniższy wykres obrazuje sytuacje w omawianym zakresie poszczególnych j.s.t.:

<b>Wójt Hajnówki</b>	<b>1</b>
<b>Wizna</b>	<b>1</b>
<b>Giby</b>	<b>1</b>
<b>Szypliszki</b>	<b>1</b>
<b>Czyżew Osada</b>	<b>1</b>
<b>Mońki starosta</b>	<b>1</b>
<b>Mońki starosta</b>	<b>1</b>
Bargłów Kościelny	2
Michałow	2
Tykocin	2
Wyszki	2
Czyże	2
Stawiski	2
Turośl	2
Przytuły	2
Trzcianne	2
Dziadkowice	2
Mielnik	2

Milejczyce	2
Siemiatycze wójt	2
Jeleniewo	2
Wysokie Maz. Burmistrz	2
Kolno starosta	2
Kolno starosta	2
Augustów burmistrz	3
Lipsk	3
Nowinka	3
Juchnowiec Kościelny	3
Łapy	3
Poświętne	3
Turośl Kościelna	3
Bielsk Podlask burmistrz	3
Brańsk burmistrz	3
Rudka	3
Wąsosz	3
Białowieża	3



Dubicze Cerkiewne	3
Kleszczele	3
Narewka	3
Jedwabne	3
Miastkowo	3
Nowogród	3
Śniadowo	3
Jasionówka	3
Jaświły	3
Krypno	3
Sejny burmistrz	3
Krasnopol	3
Sejny wójt	3
Siemiatycze burmistrz	3
Grodzisk	3
Nurzec Stacja	3
Dąbrowa Białostocka	3
Krynki	3
Nowy Dwór	3
Sidra	3
Bakałarzewo	3
Raczki	3
Ciechanowiec	3
Klukowo	3
Kulesze Kościelne	3
białostocki starosta	3
białostocki starosta	3
Augustów wójt	4
Sztabin	4
Choroszcz	4
Czarna Białostocka	4
Dobrzyniewo Duże	4
Gródek	4
Supraśl	4
Supraśl	4
Wasilków	4
Bielsk Podlaski wójt	4
Grajewo wójt	4
Rajgród	4
Burmistrz Hajnówki	4
Piątnica	4
Mońki	4
Knyszyn	4
Drohiczyn	4
Perlejewo	4
Janów	4
Suchowola	4

Filipów	4
Przerośl	4
Sokoły	4
Szepietowo	4
Wysokie Maz. Wójt	4
Kołaki Kościelne	4
Rutki	4
Szumowo	4
Zambrów wójt	4
Łomża starosta	4
Łomża starosta	4
Płaska	5
Zabłudów	5
Brańsk wójt	5
Orla	5
Grajewo burmistrz	5
Grajewo burmistrz	5
Czeremcha	5
Kolno wójt	5
Kuźnica	5
Kobylin Borzemy	5
Zambrów burmistrz	5
<b>Narew</b>	<b>6</b>
<b>Bielsk Podlaski starosta</b>	<b>6</b>
<b>Bielsk Podlaski starosta</b>	<b>6</b>

## PYTANIE DRUGIE

„Czy zamieszczone oświadczenia dotyczą tylko roku 2006”

„Jeżeli nie, jakich lat to dotyczy”

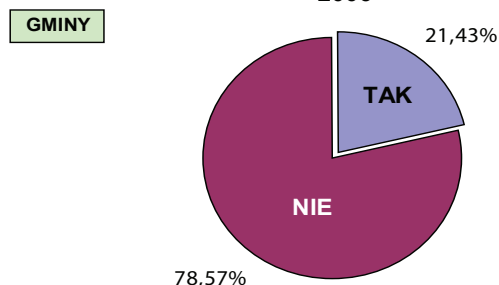
Obowiązujące przepisy w tym zakresie nie zawierają żadnych regulacji, czy na stronie internetowej należy zamieszczać oświadczenia z roku bieżącego, czy również za lata poprzednie. Art. 24h ust. 6 u.s.g. stanowi, iż oświadczenia przechowuje się przez 6 lat. Trudno jednak wymagać, by z tego sformułowania wywodzić zasadę, iż dotyczy to również zamieszczania na stronie internetowej.

Naszym zdaniem wobec braku jednoznaczności ustawodawcy w tym zakresie, należało by przyjąć zasadę, zgodnie z którą na stronie przechowujemy oświadczenia funkcjonariuszy obejmujące daną kadencję. Kadencja to okres 4 lat liczonych od dnia wyborów, które zarządza Premier. Oczywiście można polemizować z takim założeniem, gdyż osoby zatrudnione w urzędzie nie są zatrudniane na kadencję. Stąd też należy oczekiwać, by samorządy wytworzyły w tym zakresie przykłady dobrej praktyki.

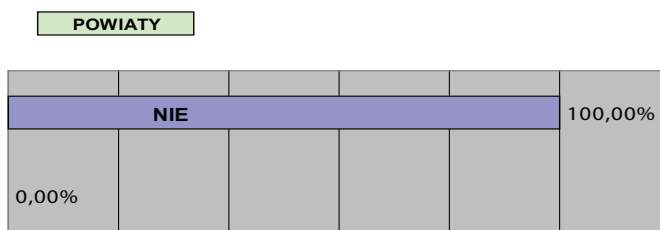
**W omawianym zakresie sytuacja przedstawia się zadowolająco.**

Zdecydowana większość j.s.t. zamieszcza nie tylko oświadczenia za dany rok, ale również za lata poprzednie. Na szczeblu powiatu nie zdarzyła się sytuacja by zamieszczono oświadczenia tylko za dany rok.

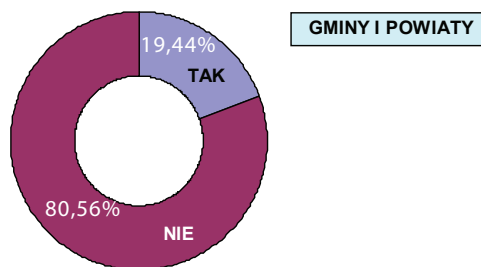
Czy zamieszczone oświadczenia dotyczą tylko za rok 2006



Czy zamieszczone oświadczenia dotyczą tylko za rok 2006



**Czy zamieszczono oświadczenia tylko za rok  
2006**



Jeśli chodzi o dokładne dane odnośnie jakich lat poprzednich dotyczyły zamieszczane oświadczenia, wynik procentowy w odniesieniu do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jest następujący:

Rok	Liczba j.s.t.	Procent ogółu
2003	56	72,73%
2004	69	89,61%
2005	76	98,70%

**PYTANIE TRZECIE**

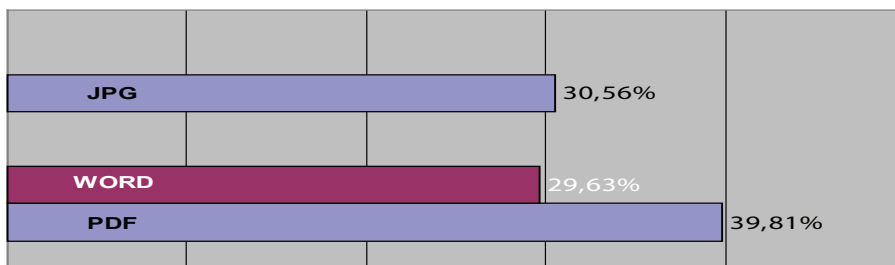
*„W jakim formacie zawarte oświadczenia zostały udostępnione”*

Dominującymi formatami plików był WORD oraz PDF. Zdarzały się przypadki zamieszczania oświadczeń w formule plików JPG.

Trudno stwierdzić który z używanych formatów jest najwłaściwszy. Najważniejsze by plik nie był większy niż 1 MB, gdyż w przeciwnym przypadku skutecznie zniechęca do ściągnięcia. Zdarzały się przypadki, że całość oświadczenia stanowił plik nawet 10 MB (wójt Wys. Mazowieckie 10,6 MB, Białowieża 4910 KB, Czyżew Osada 4534 KB, Lipsk 4391). Powinno się unikać tego typu sytuacji, gdyż w jakiejś mierze utrudnia to dostęp do informacji.

Wyrażamy opinię, iż najwłaściwszą formułą jest skanowanie oryginałów złożonych oświadczeń, by w ten sposób dać możliwość zapoznania się z oryginalnym dokumentem, a nie jedynie z informacją na jego temat. Na oryginale widnieje podpis osoby składającej, stempel z widniejącą datą złożenia, co również ma swój znaczny walor poznawczy.

### W jakim formacie zamieszczono oświadczenia



#### PYTANIE CZWARTE

„Czy w zamieszczonym oświadczeniu widoczna jest data jego złożenia”.

„Jeżeli tak, na ile dni przed 30 kwietnia to nastąpiło”.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, oświadczenia składa się generalnie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku którego one dotyczą.

Terminowość składania oświadczeń wobec treści wyroku TK z dnia 13 lipca 2004 r. (sygn. K 20/03) straciła na swej istotności wobec ograniczenia sankcji za nieterminowe złożenie. Niemniej jednak nadal niezłożenie oświadczenia w terminie powoduje dość drastyczne skutki, do rozwiązania umowy o pracę z winy pracownika włącznie, czy też jego odwołania. Termin na złożenie oświadczenia został powiązany z terminem na rozliczenie się z podatku dochodowego od osób fizycznych. Taka sytuacja ma duże znaczenie wobec osób, które osiągają dochody dodatkowe poza tymi osiąganymi ze sprawowania mandatu wójta, radnego czy zatrudnienia w urzędzie samorządowym. Jeżeli natomiast praca w samorządzie (szeroko rozumiana łącznie z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego) jest wyłącznym źródłem dochodu, oświadczenie można praktycznie złożyć już na początku stycznia, co miało miejsce w kilku przypadkach (gmina Białowieża, Śniadowo, Gródek).

Informacje na temat daty złożenia oświadczenia czerpaliśmy z adnotacji zamieszczonej na samym oświadczeniu, w sytuacji gdy na stronie zamieszczony był skan formularza. W takiej sytuacji nie było żadnych wątpliwości co do terminu, gdyż na każdym oświadczeniu widniała pieczęć. Jeżeli natomiast zamieszczano jedynie dokument stanowiący o treści oświadczenia, lecz nie był to oryginał, opieraliśmy się na dacie tam podanej. Niemniej jednak taka sytuacja nie jest najwłaściwszą, gdyż tak naprawdę jedynie zeskanowany oryginał stanowi rzeczywisty i wiarygodny dowód terminowości.

**Postulujemy by wszystkie składane oświadczenia były skanowane** i po odpowiedniej obróbce graficznej w celu zmniejszenia ich objętości, umieszczane w wersji oryginalnej na stronie internetowej.

Spśród przebadanych j.s.t. **wszystkie oświadczenia zostały złożone w terminie**. Gdy zaś chodzi o kwestię ilości dni przed ostatecznym upływem terminu, sytuacja była bardzo różna. Podzieliliśmy okres składania oświadczenia na **3 interwały czasowe** :

- 1 -10 kwietnia,**
- 11 – 20 kwietnia,**
- 21 – 30 kwietnia.**

GMINY	
Okres	Liczba j.s.t.
1-10 IV	16
11-20 IV	24
21-30 IV	58
POWIATY	
1-10 IV	0
11-20 IV	2
21-30 IV	3
GMINY I POWIATY	
1-10 IV	16
11-20 IV	28
21-30 IV	64

Sytuację w poszczególnych j.s.t. obrazuje poniższy schemat.

<b>Augustów burmistrz</b>	<b>1</b>	Czeremcha	4
<b>Dobrzyniewo Duże</b>	<b>1</b>	Nowogród	4
<b>Juchnowiec Kościelny</b>	<b>1</b>	Trzcianne	4
<b>Michałow</b>	<b>1</b>	Sejny wójt	4
<b>Tykocin</b>	<b>1</b>	Wysokie Maz. Wójt	4
<b>Bielsk Podlaski wójt</b>	<b>1</b>	Turośl Kościelna	5
<b>Rajgród</b>	<b>1</b>	Brańsk wójt	5
<b>Narewka</b>	<b>1</b>	Rudka	5
<b>Kolno wójt</b>	<b>1</b>	Wójt Hajnówki	5
<b>Jasionówka</b>	<b>1</b>	Turośl	5
<b>Jaświły</b>	<b>1</b>	Klukowo	5
<b>Milejczyce</b>	<b>1</b>	Poświętne	6
<b>Janów</b>	<b>1</b>	Wąsosz	6
<b>Krynki</b>	<b>1</b>	Miastkowo	6
<b>Kuźnica</b>	<b>1</b>	Sejny burmistrz	6
<b>Nowy Dwór</b>	<b>1</b>	Dąbrowa Białostocka	6
<b>Raczki</b>	<b>1</b>	Bakałarzewo	6
<b>Czyżew Osada</b>	<b>1</b>	Suchowola	6
<b>Kobylin Borzemy</b>	<b>1</b>	Sokoły	6
<b>Zambrów burmistrz</b>	<b>1</b>	białostocki starosta	6
Zabłudów	3	Bielsk Podlaski starosta	6
Brańsk burmistrz	3	białostocki starosta	6
Grajewo burmistrz	3	Bielsk Podlaski starosta	6
Grajewo burmistrz	3	Bargłów Kościelny	7
Knyszyn	3	Siemiatycze wójt	7
Rutki	3	Ciechanowiec	7
Płaska	4	Kołaki Kościelne	7
Łapy	4	Czarna Białostocka	8
Grajewo wójt	4	Choroszcz	10

Dubicze Cerkiewne	10
Jedwabne	10
Mońki	10
Jeleniewo	10
Łomża starosta	10
Łomża starosta	10
Orla	11
Szypliszki	12
Szepietowo	12
Zambrów wójt	12
Lipsk	13
Nowinka	13
Sztabin	13
Bielsk Podlask burmistrz	13
Siemiatycze burmistrz	13
Sidra	13
Kleszczele	14
Piątnica	14
Wizna	14
Mielnik	14
Perlejewo	14
Kulesze Kościelne	14
Dziadkowice	15
Drohiczyn	16
Supraśl	18
Supraśl	18
Grodzisk	18
Szumowo	18
Kolno starosta	19
Kolno starosta	19
Przerośl	20
Wysokie Maz. Burmistrz	20
Mońki starosta	20
Mońki starosta	20
Filipów	22
Wasilków	27
Burmistrz Hajnówki	27
Giby	30
Augustów wójt	32
Stawiski	34
Czyże	35
Krypno	39
Narew	47
Krasnopol	55
Nurzec Stacja	59
Przytuły	61
Wyszki	81

<b>Gródek</b>	<b>116</b>
<b>Śniadowo</b>	<b>116</b>
<b>Białowieża</b>	<b>117</b>

Występują znaczne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi j.s.t. Duża ilość oświadczeń składanych było w ostatnim dniu terminu ustawowego (20 j.s.t.). Taka sytuacja aczkolwiek jest zgodna z prawem, niemniej jednak **postulujemy by składania oświadczeń nie odkładać na ostatni dzień**, co pomoże uniknąć niepotrzebnych nieporozumień w razie pojawienia się wątpliwości odnośnie zachowania terminu na jego złożenie.

**CZEŚĆ DRUGA** – odnosiła się *stricte* do treści samego oświadczenia majątkowego i obejmowała 11 pytań.

Lista pytań:

1.	„ Czy w oświadczeniu jest informacja o posiadanych środkach pieniężnych w PLN”	TAK	NIE	Jaka to kwota: Czy kwota jest <b>Zaokrągloną</b> czy <b>Dokładna</b>
2.	„Czy zadeklarowano posiadane papiery wartościowe”	TAK	NIE	<b>Jeżeli TAK</b> Jaka to kwota:
3.	„Czy deklarowano posiadanie środków pieniężnych w walucie obcej?”	TAK	NIE	<b>Jeżeli TAK</b> Jaka jest to waluta: Jaka to kwota: Czy kwota jest <b>Zaokrągloną</b> czy <b>Dokładna</b>
4.	Czy składający oświadczenie posiada udziały w innych spółkach handlowych			TAK NIE
5.	Czy składający oświadczenie nabył Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienie które podlegało zbyciu w drodze przetargu?			TAK NIE
6.	Czy składający oświadczenie prowadzi działalność gospodarczą?	TAK	NIE	<b>Jeżeli TAK</b> Czy osiągnął z tego tytułu dochód TAK NIE W jakiej wysokości
7.	„Czy składający oświadczenie jest członkiem rady nadzorcze spółdzielni mieszkaniowej”	TAK	NIE	<b>Jeżeli TAK</b> Czy osiągnął z tego tytułu dochód TAK NIE W jakiej wysokości
8.	Czy składający oświadczenie jest członkiem rady nadzorczej spółki handlowej?	TAK	NIE	<b>Jeżeli TAK</b> Czy osiągnął z tego tytułu dochód TAK NIE W jakiej wysokości
9.	Czy składający oświadczenie osiągał inne dochody z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej	TAK	NIE	<b>Jeżeli TAK</b> Jaka była wysokość osiągniętych dochodów

10.	Czy składający oświadczenie posiada składnik imienia ruchomego o wartości powyżej 10.000 PLN	TAK	NIE	<p style="text-align: center;"><b>Jeżeli TAK</b></p> Jaka jest wartość tego mienia Czy jest to pojazd mechaniczny? Jeżeli nie jest to pojazd mechaniczny jaki rodzaj to mienia ruchomego
11.	Czy składający oświadczenie poinformował o zobowiązaniach pieniężnych powyżej 10 000 PLN?	TAK	NIE	<p style="text-align: center;"><b>Jeżeli TAK</b></p> Kredyt czy Pożyczka Jaka kwota zobowiązania Czy poinformował o zasadach udzielenia Czy podano instytucję udzielającą

### PYTANIE PIERWSZE

„Czy w oświadczeniu jest informacja o posiadanych środkach pieniężnych w PLN”

Jeżeli tak:

„Jaka jest to kwota”

„Czy jest ona podana dokładnie, czy została zaokrąglona”

**Pierwsza część pytania** miała podwójne zadanie.

Po pierwsze wykazanie, czy osoba składająca oświadczenie majątkowe deklaruje posiadanie na koncie jakichkolwiek środków pieniężnych PLN. Jeżeli deklarowano jakąkolwiek kwotę, wynik badania był pozytywny. Te j.s.t. których kierownicy nie deklarowali żadnej kwoty, były traktowane jako wynik negatywny.

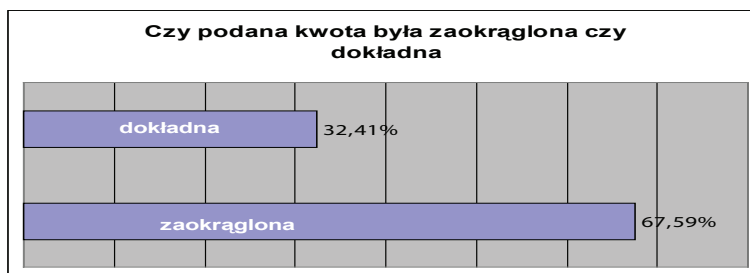
Po drugie, pytanie miało za zadanie ustalenie średniej kwoty deklarowanej w oświadczeniu. Ustawa została tak nieszczęśliwie skonturowana, że podać należy stan na koncie na dzień 31 grudnia 2006 r. Tym samym poinformowanie o tym, iż posiada się 0 zł może być prawdziwe, gdyż rzeczywiście w tym danym momencie taki stan rzeczy figurował na koncie. Z drugiej jednak strony trudno sobie wyobrazić regulację, która zapewniłaby, że informacja podawana na ten temat będzie prawdziwa i odpowiadająca rzeczywistości.

**Konstrukcja części drugiej pytania** wyszła z założenia, że osoby podające kwotę dokładną, są bliższe rzeczywistości deklarowanej, aniżeli ci którzy podają kwoty zaokrąglone. Doświadczenie życiowe przynosi konstatację, iż na koncie osobistym rzadko kiedy posiadane środki są w równej ilości np. 20000, 45000. Z reguły konto z którego się korzysta na co dzień oscyluje na, jak to nazwaliśmy w badaniu *kwoty dokładne* czyli np.: 34555, 12345, 23999 itd. Oczywiście nasze założenie nie może odnosić się do wszystkich sytuacji tego typu.

Niemniej jednak, naszym zdaniem wyniki tej części badania są materiałem dającym możliwość wyciągnięcia pewnych wniosków, których jednak, co chcemy wyraźnie podkreślić, nie możemy generalizować.

W 78 % deklaracji w gminach i powiatach łącznie, zadeklarowana kwota była zaokrąglona, zaś w 15% dokładna.





Ponad 70% wójtów, ponad 80% starostów informowało w swoich oświadczeniach o posiadanych środkach pieniężnych. Pozostałe osoby w rubryce tej wpisywały, iż nie posiadają żadnych środków.

GMINY I POWIATY ŁĄCZNIE	
TAK (%)	67,59%
NIE (%)	32,41%

Czasami z treści oświadczeń wynikały interesujące sytuacje. Np. w Wasilkowie burmistrz nie posiada żadnych środków na koncie mimo, iż wykazał dochód około 160 000. Podobnie Burmistrz Brańska mając „czyste konto” ujawnia dochody na kwotę około 90 000. Wójt gminy Janów nic nie zarobił, i nic nie posiada na koncie. Czy mamy więc do czynienia ze społecznym pełnieniem funkcji wójta?

**Średnia deklarowanej kwoty** w oświadczeniu majątkowym wygadała następująco:

Średnia deklarowanych środków posiadanych na koncie w PLN

Średnia deklarowanych środków posiadanych na koncie
GMINA
53655,34
POWIAT
65892
GMINA I POWIAT ŁĄCZNIE
54325,84

Poniższa tabela ukazuje sytuację w badanym zakresie w odniesieniu do j.s.t w których składający oświadczenie zadeklarował posiadanie środków pieniężnych w walucie polskiej. Reszta składających oświadczenie poinformowała, iż nie posiada żadnych środków.

<b>JEDNOSTKA</b>	<b>Kwota</b>
Czyżew Osada	<b>320000</b>
Wysokie Maz. Burmistrz	<b>270000</b>
Grodzisk	<b>160000</b>
Brańsk wójt	150000
Supraśl	138000
Supraśl	138000
Burmistrz Hajnówki	136000
Wysokie Maz. Wójt	135000
Bielsk Podlask burmistrz	130000
Bielsk Podlaski starosta	110000
Siemiatycze burmistrz	106449
Kobylin Borzymy	104126
Wizna	100000
Sejny wójt	97000
Drohiczyn	80000
Mielnik	75000
Perlejewo	70000
Suchowola	70000
Kolno starosta	68568
Przerośl	67823
Narewka	62500
Łapy	62000
białostocki starosta	61000
Poświętne	60000
Dąbrowa Białostocka	60000
Zambrów wójt	60000
Dubicze Cerkiewne	59706
Jaświły	55000
Krasnopol	52900
Wąsosz	51500
Jedwabne	50000
Bakałarzewo	46000
Tykocin	43000
Turośl Kościelna	40000
Narew	38700
Grajewo burmistrz	37000
Grajewo burmistrz	37000
Dobrzyniewo Duże	35000
Kuźnica	35000
Szepietowo	35000
Przytuły	33156
Czyże	31000
Milejczyce	30000
Sokoły	25500
Knyszyn	25000
Mońki starosta	24000

Michałow	22000
Bargłów Kościelny	20000
Sztabin	19942
Dziadkowice	16000
Czarna Białostocka	15625
Juchnowiec Kościelny	15000
Krynki	15000
Nowy Dwór	15000
Wójt Hajnówki	14000
Zabłudów	12000
Mońki	11232
Augustów burmistrz	10000
Gródek	10000
Wyszki	10000
Turośl	10000
Trzcianne	10000
Sidra	10000
Raczki	10000
Rutki	10000
Płaska	9000
Szypliszki	8000
Sejny burmistrz	6000
Choroszcz	3133,56
Orla	3000
Białowieża	2225,95
<b>Kulesze Kościelne</b>	<b>1700</b>
<b>Bielsk Podlaski wójt</b>	<b>1000</b>

## PYTANIE DRUGIE

*„Czy zadeklarowano posiadane papiery wartościowe”*

**Jeżeli tak:**

*„Jakiej wartości”*

W zaledwie 6 % oświadczeń znajdowała się informacja na temat posiadanych papierów wartościowych. W gminach wynik to 5 % zaś z w powiatach 20 %. Średnia deklarowana wartość papierów wartościowych wyniosła 107 193 PLN, co jest liczbą dość znaczną. Warto jednak zwrócić uwagę, że znacząco zawyża tą wartość oświadczenie wójta Szepietowa i Sokoły, w których zadeklarowano odpowiednio kwotę 334156 i 217000.

W niektórych przypadkach składający oświadczenie zakwalifikował posiadane udziały w funduszach jako posiadane środki w PLN. W wynikach badań uwzględniliśmy te dane do grupy papierów wartościowych.

W skali wszystkich badanych j.s.t. jedynie w 6 przypadkach podana była informacja na temat posiadanych papierów wartościowych.

Jednostka	Kwota deklarowana
Sejny wójt	<b>13 000</b>
białostocki starosta	22 000
Siemiatycze wójt	24 000
Jeleniewo	33 000
Sokoły	217 000
Szepietowo	<b>334 156</b>

## PYTANIE TRZECIE

*„Czy deklarowano posiadanie środków pieniężnych w walucie obcej?”*

**Jeżeli tak:**

*„Jaka jest to kwota?”*

*„Czy jest ona podana dokładnie, czy została zaokrąglona?”*

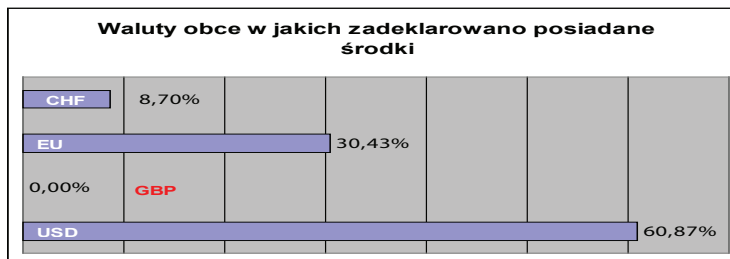
*„Jakiej waluty dotyczą deklarowane środki?”*

W formularzu oświadczenia majątkowego w części A w pkt. I tiret, drugi składający oświadczenie jest obowiązany poinformować o środkach pieniężnych zgromadzonych w walucie obcej. Pytanie w pewnej mierze powiela pytanie pierwsze z dwoma drobnymi zmianami. Badanie odnosi się do posiadanej waluty obcej i dodatkowo badaliśmy w jakiej walucie obcej najczęściej środki były gromadzone.

W ponad 21% wszystkich oświadczeń majątkowych pojawiła się informacja odnośnie posiadanych środków w walucie obcej.

Najpopularniejszą walutą okazał się dolar amerykański (USD), gdyż 60,87 % przypadków dotyczyło tej właśnie waluty. Na drugim miejscu popularności było euro (EU, 30,43 %) oraz frank szwajcarski (CHF, 8,70%). W żadnym z oświadczeń nie znalazła się informacja na temat posiadanych środków w funtach brytyjskich.

Średnia kwota zgromadzonej waluty obcej wyniosła 4942. Na 23 oświadczenia, w 18 podana kwota była zaokrąglona, zaś w 5 podana była dokładnie.



Sytuacja w poszczególnych oświadczeniach przedstawiała się następująco.

Składający oświadczenie	USD	EU	CHF
Augustów burmistrz		1	
Dobrzyniewo Duże		1	
Supraśl	1		
Supraśl		1	
Bielsk Podlask burmistrz		1	
Brańsk wójt	1		
Grajewo burmistrz	1		1
Wąsosz	1		
Burmistrz Hajnówki	1		
Dubicze Cerkiewne	1		
Miastkowo	1		
Mońki		1	
Knyszyn	1		
Sejny wójt	1		
Siemiatycze burmistrz		1	
Mielnik	1		
Siemiatycze wójt	1		
Nowy Dwór	1		
Kobylin Borzymy	1		
Sokoły		1	
Zambrów wójt	1		
Zabłudów			1

#### PYTANIE CZWARTE

*„Czy składający oświadczenie posiada udziały lub akcje w spółkach handlowych”*

Formularz oświadczenia majątkowego przewiduje obowiązek poinformowania w cz. A pkt. III i IV o posiadanych udziałach w spółkach handlowych (liczba udziałów i nazwa emitenta). Postanowiliśmy połączyć obie te kwestie, gdyż przygotowując badanie przewidywaliśmy, iż taka sytuacja wystąpi sporadycznie, i nasze założenia w pełni się sprawdziły.

Omawiana sytuacja wystąpiła w zaledwie 6 przypadkach co stanowi zaledwie 5,56% badanych oświadczeń, i wszystkie one dotyczyły szczebla gminnego.

**O posiadanych akcjach** w spółkach handlowych poinformowali następujący wójtowie(burmistrzowie): **Sokoły** - poinformował iż osiągnął dochód 83000, **Rajgród** – oświadczył, że ich wartość wynosi 410 zł, **Jedwabne** - podał ich liczbę informując, iż nie osiągnął z tego tytułu dochód 4700 PLN, i gminy **Szepietowo** – podał ich liczbę informując, iż nie osiągnął żadnego dochodu z tego tytułu.

**O posiadanych udziałach** w spółkach handlowych poinformowano jedynie w dwóch przypadkach: burmistrz **Supraśla** i wójt gminy **Przytuły**. Osoby te jednocześnie poinformowały, że nie osiągnęły żadnego dochodu z tytułu ich posiadania.



#### PYTANIE PIĄTE

*„Czy składający oświadczenie nabył od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienie które podlegało zbyciu w drodze przetargu?”*

Formularz obowiązującego oświadczenia majątkowego zobowiązuje do poinformowania o dacie nabycia mienia, opisie tegoż mienia, oraz od kogo się je nabyło (pkt V). Obowiązek ten dotyczy jedynie sytuacji gdy mienie to zostało nabyte w drodze przetargu, a zbywającym był Skarb Państwa, inna państwowa osoba prawna, j.s.t., związek komunalny, komunalna osoba prawna.

Omawiana sytuacja wystąpiła **jedynie w 3 przypadkach** i wszystkie one dotyczyły szczebla gminnego. Wójt gminy Krynki poinformował o nabyciu w 1996 r. budynku o powierzchni 36 m<sup>2</sup> od gminy Krynki. Wójt gminy Milejczyce poinformował o nabyciu w drodze przetargu w dniu 7 marca 2002 r. nie wiadomo czego, gdyż charakter pisma jest tak nie czytelny, że jedynie skorzystanie z pomocy grafologa pozwoliło by na jego odczytanie (zał. nr 2). Wójt gminy Dubicze Cerkiewne poinformował o nabyciu w 1997 r. działki budowlanej o powierzchni 0.0760 ha od gminy Dubicze Cerkiewne.

Na podstawie podanych informacji nasuwa się jeden postulat. Opis mienia powinien być bardziej dokładny. Należy podać jej wielkość, oraz dokładną datę przetargu którego rozstrzygnięcie spowodowało nabycie tegoż mienia.

## PYTANIE SZÓSTE

„Czy składający oświadczenie prowadzi działalność gospodarczą?”

**Jeżeli tak**

„w jakiej wysokości dochód osiągnął z tego tytułu”

Formularz oświadczenia majątkowego przewiduje w pkt. VI obowiązek poinformowania o prowadzonej działalności gospodarczej, jej formie prawnej, przedmiocie działalności oraz czy jest ona prowadzona osobiście czy wspólnie z innymi osobami. Jednocześnie ustawa tzw. antykorupcyjna<sup>24</sup> zakazuje wójtom w okresie sprawowania mandatu wójta prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności<sup>25</sup>. Dodatkowo należy podkreślić, że naruszenie ustawowego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez wójta powoduje wygaśnięcie jego mandatu<sup>26</sup>. Jeżeli wójt przed dniem wyboru prowadził działalność gospodarczą, obowiązany jest do zaprzestania jej prowadzenia w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. W przypadku niezaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez wójta w tym terminie, rada gminy stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta w drodze uchwały, najpóźniej po upływie miesiąca od upływu tego terminu (art. 26 ust. 4 i 5 u.b.w.).

Wydaje się, że **ustawodawca błędnie sformułował treść formularza oświadczenia majątkowego w pkt. VI**. Jeżeli wójt miałby informować o jakiegokolwiek prowadzonej działalności gospodarczej, to tylko tej którą „prowadził” do czasu jej zaprzestania w związku ze złożeniem ślubowania. Za działalność gospodarczą o jakiej mowa w pkt. V formularza nie uznaje się działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego. O dochodach z tej działalności należy poinformować w odrębnym pkt. VIII<sup>27</sup>. Tym samym całość pkt. VI 1 i 2 formularza oświadczenia majątkowego dla wójtów, nie ma racji bytu w praktyce samorządowej i wymaga to zmiany przy najbliższej nowelizacji.

Z powyższych powodów spośród wszystkich zbadanych oświadczeń majątkowych, **w żadnym przypadku nie poinformowano o prowadzeniu działalności gospodarczej** i wydaje się, to zjawiskiem słusznym, stanowiącym właściwą reakcję na niespójność ustawodawcy w tym zakresie.

---

<sup>24</sup> Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z dnia 21 sierpnia 1997 r., t.j. z dnia 17 listopada 2006 r., Dz.U. Nr 216, poz. 1584. W dalszej części powoływana jako antykorupcyjna.

<sup>25</sup> Nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego. Zob. art. 4 pkt 4 w zw. art. 2 pkt 6 ustawy antykorupcyjnej.

<sup>26</sup> Zob. art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. W dalszej części ustawa cytowana formie skrótu u.b.w.

<sup>27</sup> Inne dochody osiągane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu.

## PYTANIE SIÓDME i ÓSME

„Czy składający oświadczenie jest członkiem zarządu i rady nadzorczej spółki handlowej”

### Jeżeli tak:

„Czy osiągnął z tego tytułu dochód i w jakiej wysokości”

Punkt VII 1. formularza oświadczenia majątkowego wymaga, by składający oświadczenie odniósł się do trzech kwestii: bycia członkiem zarządu, rady nadzorczej i komisji rewizyjnej w spółce handlowej.

Zgodnie z przewidywaniami odpowiedzi pozytywne na tak zadane pytanie miały charakter marginalny.

W żadnym z badanych oświadczeń nie znaleziono odpowiedzi pozytywnej na tak zasadne pytania. Nie dziwi taka jednorodność w tym zakresie, gdyż **konstrukcja punktu VII 1. oświadczenie jest wadliwa**. Ustawa antykorupcyjna zakazuje wójtom w okresie sprawowania mandatu wójta być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego. Art. 26 ust. 5 i 4 u.b.w. stanowi wyraźnie, że jeżeli wójt przed dniem wyboru wykonywał którąś z tych funkcji, obowiązany jest do zrzeczenia się jej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. W przypadku niezrzeczenia się, rada gminy stwierdza wygaśnięcie mandatu wójta w drodze uchwały, najpóźniej po upływie miesiąca od upływu tego terminu. Jeżeli więc wójt miałby informować o zasiadaniu we władzach spółki handlowej, to tylko wtedy jeżeli dotyczyło by to faktów przeszłych, które miały miejsce przed upływem terminu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

Z treści badanych oświadczeń wynika, iż tylko Burmistrz Moniek poinformował o fakcie zasiadania w radzie nadzorczej i komisji rewizyjnej spółdzielni mieszkaniowej, uzyskując dochód 493 PLN. Akurat na zasiadanie w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej obowiązujące przepisy zezwalają. Wójt nie może w okresie pełnienia funkcji być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych<sup>28</sup>.

Pojawia się więc wątpliwość, czy Burmistrz informując o fakcie zasiadania w komisji nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej od dnia 5 lipca 2005 r. nie złamał zakazu z ustawy antykorupcyjnej. Przepis art. 4 pkt 3 ustawy antykorupcyjnej jest dość niefortunnie sformułowany, gdyż literalne jego brzmienie obejmuje prawo zasiadania jedynie w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej, ale już nie np. w komisji rewizyjnej.

---

<sup>28</sup> Zob. art. 4 pkt 3 ustawy antykorupcyjnej.

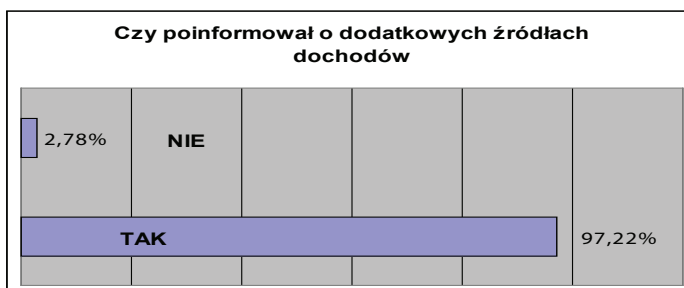
## PYTANIE DZIEWIĄTE

„ Czy składający oświadczenie osiągał inne dochody z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć”

### Jeżeli tak:

„Jaka była wysokość osiągniętych dochodów”

Obowiązek podania informacji na ten temat wynika z pkt. VIII formularza oświadczenia majątkowego. W tym miejscu należy podać wszelkie inne źródła dochodu poza tymi które były już przedmiotem oświadczenia we wcześniejszych punktach formularza.



Tylko w trzech j.s.t składający informację poinformował o braku jakichkolwiek dodatkowych źródeł dochodów. Są to: Janów, Perlejewo, Juchnowiec Kościelny. Wójt Janowa nie posiada żadnych środków pieniężnych, ani w walucie polskiej ani obcej, nie osiągnął również żadnych innych dochodów. Z tego by wynikało, iż pełni swoją funkcję społecznie, co nie jest oczywiście wykluczone, gdyż był w Polsce już taki przypadek. Wójt gminy Perlejewo natomiast posiada zadeklarowane 70 000 PLN na koncie, ale również nie osiągnął żadnych innych dochodów. Wójt gminy Juchnowiec Kościelny posiadając 15 000 i spłacając raty na samochód również nie osiągnął żadnego dochodu. Tym samym mamy do czynienia z przypadkami pełnienia funkcji wójta całkowicie społecznie. Wójt gminy Krypno zarobił 980 zł, nie posiada żadnej gotówki na koncie, posiada auto warte 17000 i pojawia się pytanie – co jest głównym źródłem utrzymania wójta gminy Krypno? (zał. nr 3).

Całkowicie poważnie podchodząc jednak do zagadnienia, jest raczej mało prawdopodobne by osoby te pełniły funkcję wójta społecznie. Prawdopodobnie błędnie wypełniły oświadczenie, gdyż w pkt. VIII formularza powinny poinformować o wysokości dochodów jakie osiągnęły z tytułu pełnienia funkcji wójta, tak jak to czyni znakomita większość wójtów pozostałych gmin z województwa podlaskiego.

Bardzo częstym błędem jest podawanie jedynie kwot, bez wyjaśnienia z jakiego tytułu, oraz czy jest to dochód czy przychód. Wójt Bargłowa poinformował, że z tytułu zatrudnienia osiągnął (dochód czy przychód?) 108 275,60 zł. Gdzie nastąpiło to zatrudnienie nie wiadomo (zał. nr 4). Podobna sytuacja występuje w gminie Poświętne – 175551,09 z tytułu stosunku pracy (zał. nr 5). Burmistrz Bielska podlaskiego podał jedynie kwotę (zał. nr 6). W Filipowie wójt poinformował, iż uzyskał 12479 PLN za „pełnienie obowiązków obywatelskich i społecznych” (zał. nr 8).

Czasami kwoty są podane tak nieczytelnie, że trudno jest odczytać treść oświadczenia. Przykładem niech będzie oświadczenie wójta gminy Milejczyce (zał. nr 7). Różność stylów i pisowni powoduje, że niektóre treści są bardzo trudne do odczytania.



**Postulujemy** by wszystkie oświadczenia były wypełniane wyłącznie piśmem drukowanym, albo na komputerze czy maszynie do pisania a następnie skanowane i zamieszczane na Internecie.

średnia kwota deklarowanych dochodów
98373,56

Sytuacja w poszczególnych j.s.t przedstawiała się następująco. Ograniczymy się jedynie do podania 10 j.s.t. z najniższym i najwyższym deklarowanym dochodem.

Krypno	988,67
Śniadowo	6212
Lipsk	10475
Filipów	12479
Dobrzyniewo Duże	17512
Miastkowo	30295
Ciechanowiec	37137
Nurzec Stacja	39877
Orla	41381
Nowogród	43055
Szepietowo	154426
Brańsk wójt	155280
Narew	157377
Mońki starosta	159238
Łapy	166851
Siemiatycze burmistrz	168357
Siemiatycze wójt	171181
Burmistrz Hajnówki	175384
Poświętne	175551
Sejny wójt	212845

#### **PYTANIE DZIESIĄTE**

*„Czy składający oświadczenie posiada składnik mienia ruchomego o wartości powyżej 10.000 PLN”*

**Jeżeli tak:**

*„Jaka jest jego wartość”*

*„Czy jest to pojazd mechaniczny”*

*„Jeżeli nie jest to pojazd mechaniczny, to jakie inne mienie ruchome?”*

W pkt. IX obowiązującego formularza składający oświadczenie ma obowiązek poinformować o posiadanych składnikach mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 PLN. Jeżeli jest to pojazd mechaniczny również markę, model i rok produkcji.

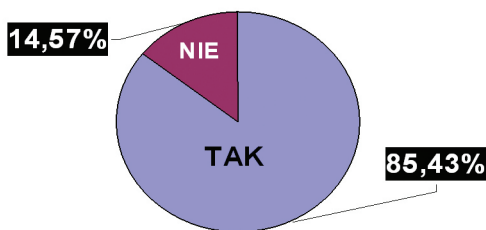
W razie posiadania kilku pojazdów wykazanych w oświadczeniu, ich wartości sumowaliśmy.

W przeprowadzonym badaniu ponad 85% badanych oświadczeń zawierało pozytywną odpowiedź na temat posiadanego mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 PLN. W ponad 84% przypadków był to pojazd mechaniczny. Z innych przypadków deklarowanych najczęściej

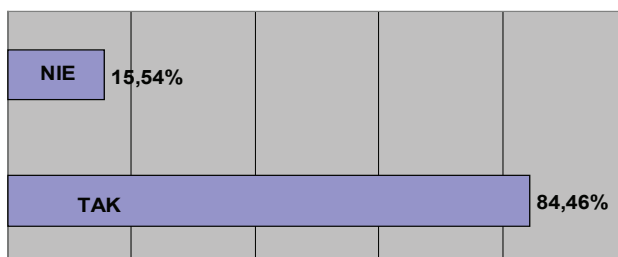
występował ciągnik, maszyny rolnicze, meble, motor oraz meble. W jednym przypadku był to zbiór książek. Średnia wartość deklarowana mienia ruchomego wynosi 25750 PLN.

Tylko w 23,86% przypadków odpowiedzi pozytywnych, podawano jednocześnie informację na temat wartości mienia. Bardzo często oświadczenie ograniczało się do podania marki auta i rocznika, bez podania wartości samochodu. Trudno jednak traktować to stwierdzenie jako zarzut, gdyż żaden z przepisów obowiązujących nie określa jakie źródło ma być miarodajne dla określenia wartości posiadanego mienia. Stąd też często spotykamy stwierdzenia „około (...)”.

#### Czy deklarowano posiadanie mienia ruchomego



#### Czy jest to pojazd mechaniczny



#### PYTANIE JEDENASTE

„Czy składający oświadczenie poinformował o zobowiązaniach pieniężnych powyżej 10 000 PLN?”

##### Jeżeli tak:

„Czy jest to kredyt czy pożyczka”

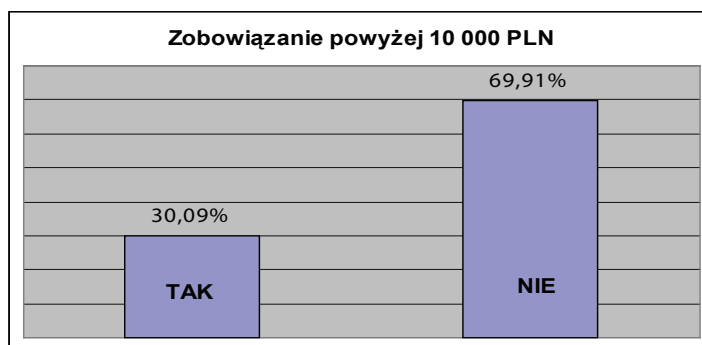
„Jaka jest kwota tego zobowiązania”

„Czy poinformowano o zasadach jego udzielenia”

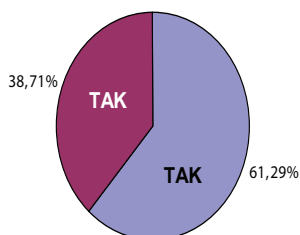
„Czy podano dane instytucji udzielającej kredytu czy pożyczki”

Wszystkie informacje objęte pytaniem 11 znajdują się w pkt. X formularza oświadczenia majątkowego.

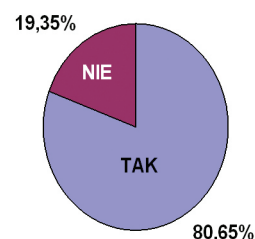
Ponad 30% składających oświadczenie zaciągnęło zobowiązanie o wartości powyżej 10 000 PLN. Zdecydowana większość zaciągniętych zobowiązań dotyczyło kredytu, w niewielkim stopniu była to pożyczka (93,55% kredyt, 6,45% pożyczka). Średnia wartość zaciągniętych zobowiązań wynosiła 78616 PLN. Ponad 61% składających oświadczenie informowało o zasadach zaciągnięcia zobowiązania, zaś ponad 80% podawało informacje na temat instytucji udzielającej.



Zasady udzielenia zobowiązania



Informacja o instytucji udzielającej



### 6.3. | Podsumowanie

Badanie miało na celu sprawdzenie w jaki sposób realizowany jest obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez wójtów i starostów j.s.t. z obszaru województwa podlaskiego. **Generalnie wyniki badania są pozytywne.** Pomimo występujących braków, obowiązek ten jest realizowany w sposób należyty a występujących braków nie należy generalizować. Duże zainteresowanie treścią składanych oświadczeń majątkowych, swoista „nośność medialna” zagadnienia spowodowała, że zdecydowana większość zobowiązanych realizuje ten obowiązek właściwie.

**Podstawowy postulat** – oświadczenia majątkowe powinny być przyporządkowywane do jednej osoby, a nie zamieszczane w dużej grupie. Jeżeli przykładowo podawany jest skład rady to przy każdym radnym powinno być zamieszczone oświadczenia w sposób czytelny. To samo powinno dotyczyć wójta oraz innych osób zobowiązanych. W tym samym miejscu powinna być możliwość przesłania oświadczeń z poszczególnych lat, ich korekt oraz ewentualnych informacji ze strony organu nadzoru.

#### ZJAWISKA NEGATYWNE:

##### 1. Błędne nazewnictwo.

Używane jest zbiorcze określenie *oświadczenia urzędu miejskiego*. Jest to błąd merytoryczny, gdyż urząd jako taki nie składa żadnych oświadczeń, lecz osoby tam zatrudnione (gmina

Lipsk, zał. nr 9). Stąd też należało by tego typu zbiory określać mianem *pracownicy urzędu*, a w odniesieniu do wójta i innych osób pełniących funkcje kierownicze (skarbnik, sekretarz, zastępcy wójta) *kierownictwo urzędu*, co z pewnością byłoby bardziej czytelne. Bardzo często oświadczenie wójta jest zamieszczane w dużej grupie pozostałych pracowników i jeżeli nie ustalimy na początku kto jest wójtem, nie będziemy wiedzieli czyje jest to oświadczenie (gmina Sztabin, zał. nr 13). W jednym z oświadczeń w miejscu *miejsce zatrudnienia* znajduje się informacja *bezrobotny*. Wydaje się, iż nie chodzi tu o fakt gdzie dana osoba w ogóle jest zatrudniona i czy w ogóle, ale pełnienie jakiej funkcji w danym samorządzie zobowiązało ją do składania oświadczenia (gmina Radziłów, Wierzbicki Robert, zał. nr 12).

## **2. Nieczytelny sposób wypełniania.**

Postulujemy by oświadczenia były wypełniane na komputerze, ewentualnie na maszynie. Niektóre z nich były wręcz niemożliwe do rozszyfrowania (gmina Milejczyce, zał. nr 10).

## **3. Mylenie rocznika składanych oświadczeń.**

Zdarzały się przypadki gdy rok 2006 opisywany jako kategoria, dotyczył roku złożenia oświadczenia, a nie roku za który jest ono składane. Naszym zdaniem w tym zakresie powinno się te kwestie ujednoczyć i data umieszczana w kategorii na stronie, powinna dotyczyć roku za który dane oświadczenie jest składane.

Jednocześnie postulujemy by wyraźnie wyodrębnić które oświadczenia były składane na początek kadencji, które do końca kwietnia corocznie, które pod koniec kadencji. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przypisanie oświadczeń z tych trzech różnych okresów bezpośrednio do danej osoby co wprowadziłoby klarowność sytuacji.

## **4. Nienależyte utajnianie oświadczeń.**

Zgodnie z art. 24i ust. 1 u.s.g. informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Pozostałe informacje powinny być powszechnie dostępne. W gminie Nurzec Stacja zaciemniona została informacja dotycząca daty urodzenia wójta (zał. nr 11).

**5. Lapsusy słowne** – w jednym z oświadczeń znaleźliśmy informację, iż osoba posiada *3000 dolary synu na studia*.

**Błędy graficzne.** W Mońkach pierwsza strona jest w kolorze ciemnozielonym co czyni ją całkowicie nieczytelną (zał. nr 14). Dwukrotnie oświadczenie zostało zeskanowane w taki sposób, że niewidoczna była data jego złożenia.