

projekt

UCHWAŁA NR VII/.../2015
RADY POWIATU W POLICACH
z dnia 24 kwietnia 2015 r.

**w sprawie rozstrzygnięcia skargi z dnia 22 kwietnia 2014 r. dotyczącej działalności
Wicestarosty Polickiego – Członka Zarządu Powiatu w Policach**

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 i 645 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072) w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z 2014 r. poz. 183 oraz z 2015 r. poz. 211) uchwala się, co następuje:

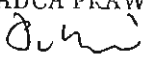
§ 1. 1. Po rozpatrzeniu skargi pana [REDAKCYJNIE UCIĘTE] z dnia 22 kwietnia 2014 r. dotyczącej działalności Wicestarosty Polickiego – Członka Zarządu Powiatu w Policach, a także zapoznaniu się ze sprawozdaniem Komisji Rewizyjnej z kontroli przeprowadzonej w tej sprawie, skargę uznaje się za bezzasadną.

2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia skargi, o której mowa w ust. 1, a także pouczenie, zawiera załącznik do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu w Policach.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Opinia Nr30...../2015
Do projektu nie zgłaszam zastrzeżeń
pod względem prawnym i redakcyjnym

RADCA PRAWNY

Tomasz Przeworski

Uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia skargi.

W dniu 25 kwietnia 2014 r. do Kancelarii głównej Starostwa Powiatowego w Policach wpłynęła skarga pana [REDAKTOWANO] z dnia 22 kwietnia 2014 r. dotycząca działalności Wicestarosty Polickiego – Członka Zarządu Powiatu w Policach, adresowana do Rady Powiatu w Policach.

W skardze pan [REDAKTOWANO] zarzucał Wicestarostie Polickiemu w kadencji 2010 – 2014 niedopełnienie obowiązków i przekroczenie uprawnień poprzez:

- 1) bezprawną i nieuzasadnioną odmowę załatwienia sprawy tj. udzielenia informacji publicznej, co według skarżącego stanowiło wyczerpanie znamion czynu zabronionego określonego w art. 29 ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- 2) sprzeczne z art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej określenie terminu załatwienia sprawy,
- 3) bezprawne uzależnienie załatwienia sprawy od złożenia wniosku w formie pisemnej,
- 4) wprowadzenie w błąd poprzez:
 - a) błędne wskazanie właściwego terminu załatwienia sprawy,
 - b) wymaganej formy wniosku,
 - c) charakteru prawnego informacji,
 - d) wskazanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jako właściwego do zastosowania odnośnie udzielenia informacji publicznej,
- 5) bezprawne zwolnienie w czasie wykonywania czynności pracownika Biura Rady Powiatu w Policach i samowolne przejęcie załatwiania sprawy,
- 6) uchybienie obowiązkowi pracownika samorządowego określonym w art. 24 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, poprzez:
 - a) zaniechanie dbałości o wykonywanie swoich zadań z uwzględnieniem indywidualnego interesu obywatela,
 - b) naruszenie obowiązku przestrzegania podstawowego aktu normatywnego jakim jest Konstytucja RP,
 - c) niesumienne załatwienie sprawy,
 - d) uchybienie obowiązkowi udzielania informacji osobom fizycznym,
 - e) uchybienie obowiązkowi udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony,
 - f) niezachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelem.

Uchwałą Nr XXXVII/272/2014 z dnia 30 maja 2014 r. Rada Powiatu w Policach zleciła Komisji Rewizyjnej przeprowadzenie kontroli w sprawie skargi pana [REDAKTOWANO] dotyczącej działalności Wicestarosty Polickiego – Członka Zarządu Powiatu w Policach zobowiązując ją jednocześnie do przedstawienia wyników kontroli w formie sprawozdania.

Rozpatrzeniem skargi pana [REDAKTOWANO] z dnia 22 kwietnia 2014 r. Komisja Rewizyjna zajęła się na posiedzeniach w okresie od 7 sierpnia 2014 r. do 9 marca 2015 r. Podczas posiedzeń Komisja Rewizyjna zapoznała się ze wszystkimi dostarczonymi dokumentami źródłowymi zgromadzonymi w tej sprawie przez właściwych pracowników Starostwa Powiatowego w Policach, a także wysłuchiwała wyjaśnień stron. W toku prac

Komisji Rewizyjnej przesłuchano również plik dźwiękowy dostarczony przez pana [REDAKTOWANO].

W dniu 11 kwietnia 2014 r. odbyło się posiedzenie Komisji Rewizyjnej. Na posiedzeniu obecny był pan [REDAKTOWANO]. W jej trakcie swój projekt sprawozdania zaproponował i odczytał ówczesny przewodniczący komisji radny Janusz Szwyd. Projekt ten spotkał się z krytyką radnych Waldemara Echausta i Mariusza Sarneckiego. Projekt sprawozdania nie został poddany głosowaniu, a tym samym nie został przyjęty lub odrzucony przez Komisję Rewizyjną. Radny Janusz Szwyd rozdał pozostałym członkom komisji kserokopie projektu sprawozdania.

Zdarzenia opisane w skardze miały miejsce po zakończeniu posiedzenia Komisji Rewizyjnej. Wyjaśnienia dotyczące przebiegu składane przez osoby w nich uczestniczące różnią się znacznie toteż niemożliwe jest określenie przez Komisję Rewizyjną obiektywnego i bezspornego stanu faktycznego. Przekazane przez skarżącego nagranie okazało się nieczytelne. Bezspornie ustalono, iż pan [REDAKTOWANO] zwrócił się do pracownicy [REDAKTOWANO] o wydanie w trybie dostępu do informacji publicznej kserokopii projektu sprawozdania odczytanego na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej przez jej ówczesnego przewodniczącego. Radny Janusz Szwyd kserokopii projektu nie przekazał w żadnej formie do Biura Rady czy też innej komórki organizacyjnej Starostwa Powiatowego. Ustalono, iż Wicestarosta Policki w toku załatwiania sprawy przejęła obsługę pana [REDAKTOWANO]. Stwierdzono także, że skarżący nie otrzymał projektu sprawozdania.

Kluczowe znaczenie dla rozpatrzenia skargi ma ustalenie czy projekt sprawozdania odczytany przez ówczesnego przewodniczącego ma charakter informacji publicznej. Komisja Rewizyjna jak i Rada Powiatu nie są organami właściwymi do dokonywania interpretacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz z uwagi na brak rozstrzygnięć innych organów (np. sądu administracyjnego) zmuszona jest przeprowadzić wykładnię prawa w tym zakresie.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, zaś według ust. 2, 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, przy czym tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy (ust. 3).

Konkretyzacją tego prawa zajmuje się m.in. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.), gdzie w myśl art. 1, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w tym akcie prawnym. Ponadto na podstawie art. 2 ust. 1, każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, co jednocześnie nie oznacza, że każdy podmiot jest zobligowany do jej udostępniania. Realizacja bowiem tego prawa spoczywa na określonych w ustawie podmiotach. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,

- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są również organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.), oraz partie polityczne (ust. 2).

Przepis art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa przykładowy katalog informacji publicznych podlegających udostępnieniu. Obejmuje on m.in. informacje o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach, archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, o danych publicznych, w tym treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, stanowiskach w sprawach publicznych zajętych przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych, treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy udostępnieniu podlega informacja publiczna o danych publicznych, w tym:

- a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
- b) stanowiska w sprawach publicznych, zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostkach organizacyjnych.

Dokumentem urzędowym, w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy, jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

Biorąc pod uwagę powyższe Komisja Rewizyjna uznała, iż projekt sprawozdania odczytany przez radnego Janusza Szwyda nie był informacją publiczną. Projekt ten stanowił materiał roboczy mający być przedmiotem dyskusji członków Komisji Rewizyjnej oraz zmian. Stanowił on wyłącznie odbicie poglądów ówczesnego przewodniczącego komisji. Materiał ten nie był podpisany czy sygnowany w inny sposób. W dniu 11 kwietnia 2014 r. nie złożono go również do akt. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji publicznej o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji. Dlatego informacja publiczna nie obejmuje zamierzeń, planów czy pomysłów roboczych, o ile nie przybrały postaci dokumentu urzędowego lub zostały złożone do akt.

Orzecznictwo w przeważającej mierze nie uznaje materiałów roboczych za informację publiczną. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r. sygn.: II SAB/Wa 748/13 zawarto tezę: „Materiały robocze, które powstają

we wstępnej fazie projektowania i sporządzania dokumentu urzędowego i które służą tylko do przygotowania jego treści i ostatecznej wersji, nie posiadają waloru informacji publicznej. Nie służą bowiem one do realizacji powierzonego organowi zadania publicznego, ponieważ mają jedynie charakter źródłowy do sporządzenia dokumentu urzędowego.”. W komentarzu do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej autorstwa Michała Kłaczyńskiego i Sergiusza Szuster napisano: „Dodatkową przesłanką zakwalifikowania utrwalonej treści oświadczenia woli lub wiedzy do grupy dokumentów urzędowych jest skierowanie jej do innego podmiotu lub złożenie do akt. Rodzaj adresata oświadczenia woli lub wiedzy jest nieistotny (inny funkcjonariusz publiczny, podmiot, którego oświadczenie woli lub wiedzy bezpośrednio dotyczy, osoba trzecia). Oznacza to ograniczenie dostępu do tzw. dokumentów roboczych (wewnętrznych), tworzonych w ramach prac przygotowawczych, które zawierają informacje wstępne i często podlegają zmianie [T. R. Aleksandrowicz, Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej, Warszawa 2002, s. 144].”(opublikowano Lex 2003). Komisja Rewizyjna podziela wyżej wymienione poglądy.

Wobec stwierdzenia, iż projekt sprawozdania przygotowany przez przewodniczącego Komisji Rewizyjnej nie był informacją publiczną niezasadny okazał się zarzut odmowy udzielenia informacji publicznej.

Z przepisów art. 10 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, iż podmiot zobowiązany jest zobligowany do niezwłocznego udostępnienia żądanej informacji publicznej, jeżeli w momencie otrzymania stosownego wniosku jest w jej posiadaniu. Ustalenia Komisji Rewizyjnej wskazują, iż w momencie złożenia wniosku o udostępnienie informacji pracownica Biura Rady i Wicestarosta Policki nie dysponowały projektem sprawozdania. Tym samym nie miały one możliwości udostępnienia informacji niezwłocznie i nie można uznać ich postępowania za uchybiające ustawie o dostępie do informacji publicznej. Nadto zarzut bezczynności organu można w istocie postawić dopiero po upływie 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1.

Odnosząc się do kwestii formy złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej to zgodnie z ustawą informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Powyższe oznacza, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej może być złożony ustnie, pisemnie i jak powszechnie się przyjmuje w drodze elektronicznej. Zdaniem Komisji Rewizyjnej nawet ustne złożenie wniosku wymaga utrwalenia go w drodze pisemnej przez pracownika organu. Jest to niezbędne choćby dla celów dowodowych. Brak takiego udokumentowania wniosku może prowadzić do sytuacji jaka ma miejsce w niniejszej sprawie, kiedy to komisja nie jest w stanie stwierdzić czy ostatecznie wniosek został przez pana [REDAKTURA] złożony. W przytoczonym już komentarzu autorstwa Michała Kłaczyńskiego i Sergiusza Szuster podano: „Wnioskując a contrario, w sytuacji gdy dana informacja publiczna nie może być udostępniona niezwłocznie, podmiot zobowiązany może jednak żądać złożenia przez podmiot zainteresowany stosownego wniosku w formie pisemnej. Należy przyjąć, iż przesłankę tę spełnia także złożenie ustnego oświadczenia do protokołu. Ma to umożliwić prawidłową realizację obowiązku udostępniania informacji publicznych i zapobiec ewentualnym pomyłkom. W tym celu wniosek pisemny (ustne oświadczenie do protokołu) powinien obejmować podanie: imienia i nazwiska (nazwy) podmiotu zainteresowanego, jego dokładnego adresu (miejsca zamieszkania lub siedziby), treści żądania oraz podpisu.”

Komisja Rewizyjna wskazuje, iż w przypadku gdy organ nie posiada żądanej informacji lub nie uznaje określonych danych za informację publiczną powinien pisemnie powiadomić

o tym fakcie podmiot żądający informacji co w niniejszej sprawie nie nastąpiło. Niedokonanie takiej czynności należałoby uznać za wadliwe. Niemożliwa jednak jest ocena takiego postępowania organu, gdyż jak już wskazano występują wątpliwości czy wniosek został ostatecznie złożony.

Komisja Rewizyjna zauważa jednak, iż obu stronom zabrakło dobrej woli, która pozwoliłaby załatwić sprawę.

Z uwagi na niemożność ustalenia obiektywnego przebiegu zdarzeń mających miejsce dnia 11 kwietnia 2014 r. oraz przytoczone powyżej okoliczności Komisja Rewizyjna nie może stwierdzić, iż postępowanie Wicestarosty Polickiego – Członka Zarządu Powiatu w Policach było nieprawidłowe.

Mając powyższe na względzie należy uznać, iż skarga pana [REDAKTOWANE] jest niezasadna. Główną przyczyną zajęcia takiego stanowiska Komisji Rewizyjnej jest nieokreślenie wiarygodnego stanu faktycznego.

Wynikiem prac Komisji Rewizyjnej jest „Sprawozdanie Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Policach z przeprowadzonej kontroli w sprawie skargi z dnia 22 kwietnia 2014 r. dotyczącej działalności Wicestarosty Polickiego – Członka Zarządu Powiatu w Policach”, z którym Rada Powiatu w Policach zapoznała się w 14 pkt porządku obrad VI sesji Rady Powiatu w Policach w dniu 27 marca 2015 r.

Pouczenie.

W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowi skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.

Uzasadnienie.

Projekt uchwały przedkłada Przewodniczący Rady Powiatu w Policach w trybie § 28 ust. 1 pkt 2 Statutu Powiatu Polickiego.

W dniu 25 kwietnia 2014 r. do Kancelarii głównej Starostwa Powiatowego w Policach wpłynęła skarga pana [REDAKTOWANO] z dnia 22 kwietnia 2014 r. dotycząca działalności Wicestarosty Polickiego – Członka Zarządu Powiatu w Policach, adresowana do Rady Powiatu w Policach.

Przepis art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.) stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

Natomiast zgodnie z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.), jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności m.in. zarządu powiatu, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada powiatu.

Uchwałą Nr XXXVII/272/2014 z dnia 30 maja 2014 r. Rada Powiatu w Policach zleciła Komisji Rewizyjnej przeprowadzenie kontroli w sprawie skargi pana [REDAKTOWANO] dotyczącej działalności Wicestarosty Polickiego – Członka Zarządu Powiatu w Policach zobowiązując ją jednocześnie do przedstawienia wyników kontroli w formie sprawozdania.

Rozpatrzeniem skargi pana [REDAKTOWANO] z dnia 22 kwietnia 2014 r. Komisja Rewizyjna zajęła się na posiedzeniach w okresie od 7 sierpnia 2014 r. do 9 marca 2015 r. Podczas posiedzeń Komisja Rewizyjna zapoznała się ze wszystkimi dostarczonymi dokumentami źródłowymi zgromadzonymi w tej sprawie przez właściwych pracowników Starostwa Powiatowego w Policach, a także wysłuchała wyjaśnień stron. W toku prac Komisji Rewizyjnej przesłuchano również plik dźwiękowy dostarczony przez pana [REDAKTOWANO].

Wynikiem prac Komisji Rewizyjnej jest „Sprawozdanie Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Policach z przeprowadzonej kontroli w sprawie skargi z dnia 22 kwietnia 2014 r. dotyczącej działalności Wicestarosty Polickiego – Członka Zarządu Powiatu w Policach”, z którym Rada Powiatu w Policach zapoznała się w 14 pkt porządku obrad VI sesji Rady Powiatu w Policach w dniu 27 marca 2015 r.

W związku z powyższym zachodzi potrzeba podjęcia przez Radę Powiatu w Policach uchwały w tej sprawie.

Podjęcie przez Radę Powiatu w Policach przedmiotowej uchwały nie rodzi skutków finansowych dla budżetu Powiatu Polickiego.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Cezary Arciszewski

