

## **PYTANIE**

**Czy sołtys jest podmiotem obowiązany do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 UDIP.?**

## **OPINIA**

### **1. UWAGA WSTĘPNA**

W opinii swojej pomijam całkowicie aspekt organizacyjny zagadnienia. Skoro obywatel zadał pytanie sołtysowi w trybie UDIP, władze gminy na terenie której sołectwo funkcjonuje współwykonując zadania gminy, powinno podjąć odpowiednie działania organizacyjne aby albo wspomóc swoje wspólnoty lokalne zorganizowane w formule sołectw w tym zakresie poprzez udzielenie stosownego wsparcia merytorycznego, albo wręcz przygotowując stosowne odpowiedzi na wnioski wpływające do sołtysów.

Pamiętajmy, że realia świata samorządowego, i praktyczny wymiar funkcjonowania sołectw powinien zmuszać władze gminy na terenie których te sołectwa funkcjonują do przyjęcia założenia, że **„nie sposób każdemu podmiotowi obowiązanemu stawiać analogiczny standard wymagań, jak organom administracji”<sup>1</sup>**.

I to właśnie zadaniem władz gminy jest wsparcie jednostek pomocniczych w zakresie realizacji prawa do informacji, skoro te jednostki pełnią funkcję pomocniczą wobec gminy. Na tym właśnie polega zasada pomocniczości wpisana w Preambułę Konstytucji R.P.

<sup>1</sup> „nie sposób stowarzyszeniom stawiać analogiczny standard wymagań, jak organom administracji” – tak orzekł NSA w wyroku z 8.7.2015 r., I OSK 1514/14.

## 2. TREŚĆ OPINII.

W praktyce dość rzadko w orzecznictwie sądowym pojawiają się spory w tym zakresie, gdyż zapewne dość rzadko składane są skargi na bezczynność sołtysów w zakresie realizacji prawa do informacji.

Strona | 2

**W moim przekonaniu sołtys jest podmiotem obowiązany do stosowania UDIP, dlatego, że w praktyce w ujęciu funkcjonalnym należy uznać go podmiot wskazany w art. 4 ust. 1 pkt 5) UDIP: „podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym (...)”.**

Poniżej przedstawiam argumentację za tak postawioną tezę.

**Po pierwsze** – sołtys jest organem wykonawczym jednostki pomocniczej jaką jest sołectwo. To nie jest rzecz, która może podlegać jakiegokolwiek dyskusji, gdyż literalnie wynika to wprost z treści ustawy ustrojowej samorządowej: art. 36 ust. 1 USG: „Organem uchwalodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka”.

**Po drugie** – trzeba sobie zadać podstawowe pytanie - w jakim celu są tworzone jednostki pomocnicze? Jednostki pomocnicze zgodnie z art. 35 ust. 3, 4 i 5 USG obligatoryjnym elementem statutu jednostki pomocniczej, który jest uchwalany przez radę gminy i jest to akt prawa miejscowego, są m.in.:

- pkt 3 : organizacja i zadania organów jednostki pomocniczej,
- pkt 4 : zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- pkt 5 : zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Zatem podstawowym zadaniem jednostki pomocniczej jest wspieranie gminy w realizacji jej zadań publicznych w wymiarze lokalnym. Podstawowym zadaniem jednostki pomocniczej jest uczestniczenie w realizacji zadań gminy na warunkach określonych w statucie. **Jednostka pomocnicza nie jest zatem tworzona w celach towarzyskich lecz wyłącznie w celu współrealizacji zadań publicznych** gminy na terenie której się znajduje.

Z analizy kilkunastu statutów jednostek pomocniczych wynika, że w każdej z nich sołtys zawsze posiada statutowo zagwarantowane prawo do zwoływania obrad zebrania wiejskiego, poza innymi podmiotami jak określona liczba mieszkańców czy organ wykonawczy gminy.

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji



@jawnoscpl



[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)

**Po trzecie** - Aby ułatwić wykonywanie zadań publicznych przez jednostkę pomocniczą, zgodnie z art. 36 ust. 3 USG sołtysowi przysługuje szczególny status, gdyż w ramach wykonywanych zadań przysługuje mu ochrona jak dla funkcjonariusza publicznego<sup>2</sup>.

**Po czwarte** - Dodatkowo sołectwo uzyskało uprawnienia do współdecydowania w zakresie dysponowania środkami publicznymi w ramach funduszu sołectkiego. Ustawa z 21.2.2014 r. o funduszu sołectkim określa zasady wyodrębniania funduszu sołectkiego, które przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy<sup>3</sup>. W szczególnych wypadkach środki funduszu sołectkiego mogą być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

Sama ustawa o funduszu sołectkim wielokrotnie wprost wskazuje na rolę sołtysa w całości procedury:

- Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z **inicjatywy sołtysa**, rady sołectkiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o funduszu sołectkim),
- W razie gdy wniosek nie spełnia wymogów wójt (burmistrza, prezydenta miasta) **informuje o tym sołtysa** (art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołectkim),
- **Sołtys może** w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 5, **podtrzymać wniosek** niespełniający warunków określonych w ust. 2-4, kierując go do rady gminy za pośrednictwem wójta (art. 5 ust. 6 ustawy o funduszu sołectkim).

**Moim zdaniem, nie ulega żadnej wątpliwości, że w obrębie funduszu sołectkiego mamy do czynienia z mieniem publicznym, a rola sołtysa ma charakter związany z pełnieniem funkcji publicznych w tym zakresie w rozumieniu art. 5 ust. 2 UDIP<sup>4</sup>, gdyż nie sprowadza się do czynności wyłącznie usługowych.**

<sup>2</sup> Art. 36 ust. 3 USG: Sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

<sup>3</sup> Art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołectkim: Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

<sup>4</sup> Patrz wyrok T.K. z 20.3.2006 r., sygn. K 17/05.

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji



@jawnoscpl



[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)

### 3. **SOŁTYS JAKO PODMIOT OBOWIĄZANY DO STOSOWANIA UDIP W OPINII SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

- a) **WSA w Poznaniu w post. z 5.9.2014 r. (II SAB/Po 37/14) stwierdził, że: „sołtys nie jest organem władzy publicznej, albowiem stanowi wyłącznie organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy i nie posiada żadnych władczych kompetencji o charakterze decyzyjnym”.**

Strona | 4

Nadto zdaniem WSA „zgodnie z art. 18 ust. 1 u.d.i.p. posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne, a jednocześnie art. 20 tej samej ustawy stanowi, iż przepisy art. 18 stosuje się odpowiednio do pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych. Treść art. 20 u.d.i.p. wyraźnie wskazuje, iż również ustawodawca nie zalicza organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego do organów władzy publicznej, albowiem przypadku takiego zaliczenia przepis art. 20 u.d.i.p. byłby zbędny, zaś racjonalny prawodawca nie ustanawia zbędnych regulacji. **Sołtys nie jest także podmiotem reprezentującym jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego lub inną jednostkę organizacyjną dysponującą majątkiem publicznym, albowiem sołectwo, mimo niewątpliwego dysponowania majątkiem publicznym, nie jest jednostką organizacyjną o jakiej mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.), lecz jednostką pomocniczą gminy, co wynika wprost z art. 5 ust. 1 tej samej ustawy. Brak wskazania przez ustawodawcę w art. 4 pkt 4 i 5 organów reprezentujących jednostki pomocnicze jednostek samorządu terytorialnego, względnie jednostki pomocnicze dysponujące majątkiem publicznym wyraźnie wskazuje na zamiar ustawodawcy wyłączenia organów jednostek pomocniczych z kręgu podmiotów, zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. „(...) skoro **sołtys nie jest podmiotem zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej**, to do wniosku skarżącego skierowanego do Sołtysa R. nie będą miały zastosowania przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Co za tym idzie skarga na bezczynność sołtysa nie mieści się w tym zakresie w katalogu spraw poddanych kognicji sądów administracyjnych zawartym w art. 3 P.p.s.a”.

- b) **Analogiczne stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w post. z 7.4.2017 r. (IV SAB/Wr 57/17) w którym czytamy:**

„skoro sołtys nie jest podmiotem zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, to do wniosku skarżącego skierowanego do Sołtysa Z. nie będą miały zastosowania przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Co za tym

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji



@jawnoscpl



[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)

idzie skarga na bezczynność sołtysa nie mieści się w tym zakresie w katalogu spraw poddanych kognicji sądów administracyjnych zawartym w art. 3 p.p.s.a.”.

**c) WSA we Wrocławiu w post. z 27.4.2017 r., IV SAB/Wr 49/17 postanowił:**

Strona | 5

**„Sołtys nie jest także podmiotem reprezentującym jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego lub inną jednostkę organizacyjną dysponującą majątkiem publicznym**, albowiem sołectwo, mimo niewątpliwego dysponowania majątkiem publicznym, nie jest jednostką organizacyjną o jakiej mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.), lecz jednostką pomocniczą gminy, co wynika wprost z art. 5 ust. 1 tej samej ustawy. Brak wskazania przez ustawodawcę w art. 4 pkt 4 i 5 organów reprezentujących jednostki pomocnicze jednostek samorządu terytorialnego, względnie jednostki pomocnicze dysponujące majątkiem publicznym wyraźnie świadczy o wyłączeniu przez ustawodawcę organów jednostek pomocniczych z kręgu podmiotów, zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. (por. wyrok z dnia 6 września 2014 r., sygn. akt II SAB/Po 37/14, CBOSA).

**4. RADA OSIEDLA JAKO PODMIOT OBOWIĄZANY W OPINII SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

Przypomnę, że katalog jednostek pomocniczych jakie mogą być powoływane przez radę gminy, jest otwarty. Z art. 5 ust. 1 zd. 1 USG wynika wprost, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne”. W art. 35 ust. 2 USG wskazuje się, że statut jednostki pomocniczej może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Nie jest on zatem katalogiem zamkniętym, gdyż ustawa wymienia sołectwa, osiedla i dzielnice, a w praktyce występują duże różnorodności regionalne np.: wspólnoty blokowe, klatkowe, dawniej wspólnoty szalasowe na Podhalu itd.

Co ciekawe w orzecznictwie sądowym wskazuje się, że **rada osiedla JEST podmiotem obowiązany do stosowania UDIP:**

- a) „W niniejszej sprawie bezsporne jest, że Rada Osiedla A w Ł., do której skarżący K. G. wystąpił z wnioskiem z dnia 18 kwietnia 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, jest podmiotem zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej” **wyrok WSA w Łodzi z 16.11.2018 r., II SAB/Łd 99/18.**
- b) „zdaniem sądu w pierwszej kolejności wskazać trzeba, iż nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem Rady Osiedla [...], iż jako jednostka pomocnicza gminy nie jest

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji



@jawnoscpl



[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)



podmiotem zobowiązanym w rozumieniu ustawy do udostępnienia informacji publicznej. Sąd podziela w tym względzie orzecznictwo sądowe, które wskazuje, iż **rada osiedla jako jednostka pomocnicza gminy, jest w świetle art.**

**4** ustawy "innym" podmiotem wykonującym zadania publiczne, a więc i podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej" wyrok WSA w Łodzi z 2.6.2017 r., II SAB/Łd 14/17.

c) **„Bezspornie Rada Osiedla (...) jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej** w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., jeśli tylko ją posiada, co wprost wynika z treści prawomocnego postanowienia tutejszego sądu z dnia 6 lipca 2016 r. sygn. akt II SO/Łd 62/16, mocą którego wymierzono Radzie grzywnę za nieprzekazanie niniejszej skargi do sądu. Także orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na to, że rada osiedla, jako jednostka pomocnicza gminy, jest w świetle art. 4 u.d.i.p. "innym" podmiotem wykonującym zadania publiczne, a więc i podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej (por. np. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 czerwca 2015 sygn. akt II SAB/Op 38/15 )” wyrok WSA w łodzi z 09.12.2016 r. II SAB/Łd 259/16.

d) **„krąg podmiotów zobligowanych do udzielenia informacji publicznej, wskazany w art. 4 ust. 1 udip, nie jest ograniczony wyłącznie do podmiotów mieszczących się w pojęciu administracji w sensie organizacyjnym, a obejmuje również podmioty mieszczące się w pojęciu administracji w sensie funkcjonalnym.** W świetle tego, użycie w art. 4 ust. 1 udip zwrotu "w szczególności" należy rozumieć w ten sposób, że każdy podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, jeśli wykonuje zadania władzy publicznej lub dysponuje majątkiem publicznym. Komentowana ustawa nie wprowadziła na swój użytek legalnej definicji "zadania publicznego", dlatego podejmując próbę zdefiniowania tego pojęcia, celowe jest posłużenie się poglądami piśmiennictwa prawniczego i orzecznictwa sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10 (LEX nr 737513), Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, który Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela, że termin "zadania publiczne" jest pojęciem szerszym od terminu "zadań władzy publicznej", o jakim mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, bowiem zadania władzy publicznej mogą być realizowane przez organy tej władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone w oparciu o konkretne unormowania ustawowe. Pojęcie "zadanie publiczne", w odróżnieniu od pojęcia "zadanie władzy publicznej", ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane "zadanie publiczne" cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji



@jawnoscpl



[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)

osiąganiu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Gd 129/13 (LEX nr 1541187), w którym stwierdził, że podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej nie są wyłącznie władze publiczne, ale również podmioty wykonujące zadania publiczne, niebędące organami władzy publicznej, nawet jeżeli posiadają informację, której same nie wytworzyły, ale wykorzystują ją w wykonywaniu tych zadań. Z kolei, w wyroku z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt I OSK 559/14, NSA stwierdził, że pojęcie zadań publicznych jest znacznie szersze i obejmuje swoim zakresem także zadania o innym charakterze, np. opiniodawczym” **wyrok WSA w Opolu z 25.6.2015 r., II SAB/Op 38/15.**

## 5. **PODSUMOWANIE.**

W moim przekonaniu żaden z przedstawionych powyżej argumentów w powoływanym orzecznictwie nie pozwala na przyjęcie, że sołtys nie jest podmiotem obowiązany do stosowania UDIP. Twierdzenie, że sołtys jako organ wykonawczy jednostki pomocniczej, która jest powoływana w celu wykonywania zadań publicznych na najniższym szczeblu samoorganizacji samorządów gminnych, „nie jest organem władzy publicznej, albowiem stanowi wyłącznie organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy”<sup>5</sup>, mówiąc delikatnie – nie może się obronić w realiach funkcjonowania samorządu gminnego. **Sołectwo realizuje zadania publiczne oraz często dysponuje mieniem publicznym.** Zaistnienie przynajmniej jednej z tych przesłanek jest w pełni wystarczające na uznanie, że dany podmiot jest obowiązany do stosowania UDIP, bez względu na jego organizacyjne możliwości, jak i na status formalno-prawny. „W **przypadku podmiotów nie będących organami administracji rządowej lub samorządowej prawo dostępu do informacji obejmuje dwa zagadnienia. Po pierwsze**, ten zakres ich działalności, który polega na wykonywaniu funkcji publicznych. **Po drugie**, sposób w jaki gospodarują powierzonym majątkiem publicznym”<sup>6</sup>.

**Sołtys jako organ wykonawczy jednostki pomocniczej jest obowiązany do stosowania UDIP w takim zakresie w jakim sołectwo wykonuje zadania publiczne, albo też gospodaruje mieniem publicznym.**

dr Piotr Sitniewski

<sup>5</sup> Cyt. za WSA w Poznaniu post. z 5.9.2014 r. (II SAB/Po 37/14).

<sup>6</sup> Wyrok NSA z 4.4.2019 r., I OSK 1605/17.

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji



@jawnoscpl



[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)