



Cieszyn 20.06.2013r.

Opinia
w sprawie przebiegu prac Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Cieszyna

Dotyczy:

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej Cieszyna zwróciła się o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Kto może uczestniczyć w posiedzeniach Komisji
2. Kto może uczestniczyć w czynnościach kontrolnych Komisji
3. Co wchodzi w zakres czynności kontrolnych
4. Co może być rozpatrywane na posiedzeniach Komisji

Akty prawne:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Uchwała Nr XXXVIII/425/09 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 października 2009 roku w sprawie: ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Miasta Cieszyna

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe.

Co może być rozpatrywane na posiedzeniach komisji rewizyjnej.

Komisja rewizyjna jest obligatoryjną komisją rady miejskiej i jest powoływana w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 18a. SamGmU

1. Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

2. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1.

3. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

4. Komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1.

5. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy.

Przepis ten wyraźnie wskazuje na ustawowe kompetencje przyznane komisji rewizyjnej. Są to:

- kontrola działalności wójta
- kontrola działalności gminnych jednostek organizacyjnych
- kontrola działalności gminnych jednostek pomocniczych
- opiniowanie wykonania budżetu
- występowania z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium
- wykonywanie zadań zleconych przez radę gminy w zakresie kontroli
- opiniuje wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta (art. 28b ust. 2 SamGmU)

Ponadto wynikające z ustawy o finansach publicznych:

- rozpatrywanie sprawozdania finansowego, sprawozdania z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia jednostki

samorządu terytorialnego, względnie opinia biegłego rewidenta(art. 267 ust. 1 pkt 3 w zw. z 270 ust. 2 i art. 268FPU)

Nie można zapominać że art. 18a odsyła również do regulacji statutowej, gdzie przewidziano inicjowanie zadań kontrolnych. Natomiast w załączniku nr 4 do Statutu wskazano dodatkowo gospodarowanie mieniem gminy. W załączniku nr 6 do Statutu przewidziano, że Komisja analizuje działalność rzeczowo – finansową oraz organizacyjno-administracyjną kontrolowanych jednostek pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności oraz skuteczności działania.

Ponadto Przewodniczący Komisji może żądać wyjaśnień od Burmistrza oraz od kierowników miejskich jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych.

Powyższy zakres spraw wskazuje pośrednio jakie informacje będą rozpatrywane na posiedzeniach komisji rewizyjnej. Nie można jednak zapomnieć, że pomimo szerokich uprawnień komisja rewizyjna nie jest podmiotem o absolutnych uprawnieniach kontrolnych. Po pierwsze jest organem rady gminy, zatem nie może mieć kompetencji szerszych niż sama rada. Po drugie przyjmuje się, że komisja rewizyjna posiada najszerszy dostęp do **danych jawnych** (por. art. 61 Konst. RP). Trzecim ograniczeniem są przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Radny może pozyskiwać informacje zgodnie z trybem tej ustawy – w przypadku informacji przetworzonej też ma obowiązek wykazać istnienie interesu publicznego. Sam status radnego, a nawet członkostwo w komisji rewizyjnej nie jest tu wystarczające.(tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 16 czerwca 2009 r. sygn. I OSK 57/09:*Przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w żaden sposób nie uprzywilejowuje radnych do uzyskiwania informacji publicznej przetworzonej w innym niż określony przez tę ustawę trybie.*)

Nie należy zapominać, że pomimo tych ograniczeń działania komisji mogą w pewnym stopniu naruszać dobra osobiste osób trzecich (por. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 9 maja 2000 r. IV CKN 31/2000: *Działania naruszające cudze dobra osobiste, podjęte w ramach funkcjonowania komisji rewizyjnej powołanej przez radę gminy, nie mają charakteru bezprawnego, jeżeli pozostają w granicach kompetencji takiej komisji.*

Kto może uczestniczyć w posiedzeniach komisji.

Ewentualny udział osób trzecich, w tym mieszkańców i przedstawicieli prasy może powodować ujawnienie i rozpowszechnienie takich informacji, powodujące zwiększenie odczuwalności naruszenia dóbr osobistych. Jak wynika z orzecznictwa, poruszanie takich kwestii na zebraniach komisji rewizyjnej nie jest co do zasady bezprawne, o ile komisja nie wykroczy poza swoje uprawnienia.

Nie można zapominać, że działalność organów Gminy jest jawna.

Art. 11b. SamGmU

1. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

2. 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.

3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Orzecznictwo dopuszcza także utrwalanie zapisu przebiegu obrad rady gminy i jej komisji(tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 9.07.2008r. sygn II SA/Łd 89/08 :

1. Pod pojęciem szeroko rozumianego prawa do informacji należy rozumieć także prawo obywatela do rejestracji obrazu z obrad kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów.

2. Pojęcie "wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji" użyte w art. 11b ust. 2 u.s.g. podobnie jak i pojecie "dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej", użyte w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. należy, interpretować szeroko, a więc nie tylko jako możliwość "bycia obecnym" podczas obrad rady gminy, czy też posiedzeń jej komisji, ale także w kontekście art. 61

ust. 2 Konstytucji RP, jako prawo obywatela do rejestracji dźwięku lub obrazu z obrad rady gminy i posiedzeń jej komisji.)

Tym samym w obradach komisji rewizyjnej mogą uczestniczyć osoby zaproszone, każdy zainteresowany i dziennikarze.

Z uwagi na funkcjonowanie w systemie prawnym ustawy o dostępie do informacji publicznej regulacja statutowa, jakkolwiek obowiązkowa, może obejmować przepisy natury technicznej. Wszelkie odstępstwa od jawności reguluje obecnie udip oraz przepisy szczególne (np. ustawa o dostępie do informacji niejawnych). Zasady prawidłowej legislacji nie dopuszczają (poza nielicznymi wyjątkami) przepisywania treści ustaw do aktów niższego rzędu. Regulacja statutowa została zamieszczona w załączniku 5 statutu i można ją uznać za prawidłową (udip wymaga decyzji w przypadku odmowy udostępnienia posiadanej informacji publicznej).

Ograniczenia jawności wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej zostały wskazane m. in. w art. 5.

Art. 5. udip

1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.
2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.
3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - **w zakresie tych zadań lub funkcji.**
4. Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw.

Sytuacja taka może powstać w przykładowo, gdy komisja dysponuje dokumentami akt osobowych szeregowych pracowników jednostek organizacyjnych, względnie analizuje przebieg przeprowadzonych zamówień publicznych, gdzie wykonawca zastrzegł zachowanie poufności informacji zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ogólnie należy przyjąć, że w przypadku wystąpienia sytuacji określonej w art. 5 udip lub w ustawach szczególnych, należy obrady komisji co do tego punktu obrad utajnić. Wynika to bowiem wprost z art. 11b ust. 1 in fine. Ograniczenie to dotyczy zarówno mieszkańców jak i prasy.

Art. 3a. PrPras.

W zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).

Art. 5. PrPras

1. Każdy obywatel, zgodnie z zasadą wolności słowa i prawem do krytyki, może udzielać informacji prasie.
2. Nikt nie może być narażony na uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia informacji prasie, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych.

Oznacza to, że dostęp prasy do posiedzeń komisji jest identyczny jak dostęp obywateli. Radny będący członkiem komisji może udzielać prasie informacji, pod warunkiem, że ujawnienie tych informacji nie narusza prawa.

Co wchodzi w zakres czynności kontrolnych

Zgodnie z regulaminem komisja wykonuje następujące czynności kontrolne:
- wchodzi do pomieszczeń i innych obiektów jednostek kontrolowanych

- przegląda księgi, rejestry, plany, sprawozdania i inne dokumenty związane z przedmiotem badania
- zabezpiecza dokumenty i inne dowody
- żąda od osób wyjaśnień i informacji w badanej sprawie.

W przypadku jednostek organizacyjnych, dla których przepisy prawa określają inny tryb kontroli, jednostki te będą kontrolowane zgodnie z tym trybem (np. pośrednio por. przepisy ksh).

W zakresie udziału w czynnościach kontrolnych, jeżeli wspomniane wyżej przepisy nie nakładają ograniczeń, każdy w ramach dostępu do informacji publicznej może uczestniczyć w czynnościach kontrolnych. W przypadku, gdyby jednak istniało zagrożenie ujawnienia danych ustawowo chronionych, danych osobowych bądź innych danych wrażliwych, podmiot obowiązany do udostępniania informacji publicznej może odmówić takiej formy udostępnienia informacji publicznej i zaproponować inną (np. wydanie kopii dokumentu po anonimizacji). W tym przypadku osoby trzecie nie mogą uczestniczyć w czynnościach kontrolnych.

KTB - 548
RADCA PRAWNY
Wojciech Wawrzeczko
Wojciech Wawrzeczko