



LUBLIN

1918 — 2018

Inspiruje
nas wolność

Urząd Miasta Lublin



ISO 9001:2015
FS 583555

Sekretarz Miasta Lublin

plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin, tel.: +48 81 466 2010, fax: +48 81 466 2011
ePUAP: /UMLublin/SkrytkaESP, e-mail: sekretarz@lublin.eu, www.um.lublin.eu

OR-ZU-II.0003.2.3.2018

Lublin, 9 kwietnia 2018 r.

Pan

Piotr Breś

Radny Rady Miasta Lublin

za pośrednictwem

Pana

Piotra Kowalczyka

Przewodniczącego Rady Miasta Lublin

Odpowiadając na zapytanie Pana Radnego z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie „przekazania ksera lub skanów wszystkich umów podpisanych przez Prezydenta w formie aktu notarialnego, od 2014 r., czyli początku tej kadencji” do 2018 r.” informuję, że powyższa prośba, nie może być zrealizowana w oparciu o tryb właściwy dla udzielenia odpowiedzi na zapytania Radnych Rady Miasta Lublin, określony w § 40 Statutu Miasta Lublin, stanowiącego załącznik do uchwały nr 609/XXVIII/2005 Rady Miasta Lublin z dnia 24 lutego 2005 r. (z późn. zm.). Powodem braku możliwości udzielenia skanów aktów notarialnych jest istota i charakter zapytania oraz pozycja ustrojową radnego.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875), w brzmieniu stosowanym do zakończenia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, w czasie której ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130), weszła w życie, nie reguluje instytucji interpelacji i zapytań radnych jak również nie przyznaje radnym indywidualnych uprawnień kontrolnych w stosunku do organu wykonawczego gminy.

W aktualnym stanie prawnym, kwestie związane z możliwością składania przez radnych interpelacji i zapytań reguluje Statut Miasta Lublin, który w § 39 i 40 przyznaje Radnym Rady Miasta Lublin uprawnienie do kierowania do Prezydenta Miasta Lublin interpelacji dotyczących spraw Miasta o zasadniczym charakterze oraz zapytań w sprawach aktualnych problemów Miasta. Statut stanowi również, że zapytania składa się w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym.

Uregulowana w powyższy sposób instytucja interpelacji jak również zapytania stwarza każdemu członkowi organu uchwałodawczego prawo do: zwracania się do organu wykonawczego z zapytaniami w każdej sprawie, żądania odpowiedzi i wyciągania z nich wniosków. Celem interpelacji (zapytania) jest nie tylko uzyskanie



odpowiedzi na zadane pytanie, lecz także sprowokowanie dyskusji i ewentualne zajęcie przez władzę ustawodawczą stanowiska w danej kwestii. Różnica pomiędzy interpelacją a zapytaniem jest jedynie taka, że interpelacja jest pytaniem dotyczącym istotnych i zasadniczych spraw Miasta, natomiast zapytanie ma mniejszy ciężar i dotyczy spraw mniejszej wagi lub nawet może dotyczyć spraw jednostkowych.

Z analizy powyższych unormowań wynika, że samorządowa instytucja interpelacji i zapytań radnych jest pozytywną formą kontroli organu wykonawczego, stosowaną przez pojedynczego radnego lub grupę radnych, jednak ma ona ściśle określone ramy: ani interpelacja ani zapytanie nie przewidują możliwości prowadzenia przez pojedynczego radnego kontroli działalności wójta poprzez kompleksowe uzyskiwanie dokumentów i materiałów dotyczących tej działalności w okresie od początku kadencji organu.

Uregulowana w Statucie Miasta Lublin instytucja zapytania przyznaje radnemu uprawnienie do uzyskiwania informacji rozumianej jako przekazanie wiedzy czy też pewnych stwierdzeń odnośnie faktów. Nie przyznaje natomiast prawa dostępu do dokumentów lub materiałów wytworzonych w trakcie realizacji przez organ wykonawczy zadań publicznych w tym indywidualnych postępowań administracyjnych od początku kadencji tego organu. Tak sformułowane w zapytaniu żądanie dostępu do zbioru dokumentów, wykazuje raczej cechy kompleksowej kontroli działalności organu wykonawczego przez indywidualnego radnego niż realizacji uprawnienia do uzyskania informacji/wiedzy w sprawach aktualnych problemów Miasta.

W myśl ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu znajdującym zastosowanie do końca obecnej kadencji organów gminy, to rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (art. 18a ust. 1 ustawy). W tym celu w każdej jednostce samorządu terytorialnego powołuje się komisję rewizyjną. Komisja rewizyjna jest wyspecjalizowanym organem, dokonującym, w ramach samorządowego organu stanowiącego, czynności kontrolnych. Tylko zatem członkom komisji rewizyjnej przysługują uprawnienia m.in.: do wstępu do pomieszczeń jednostki kontrolowanej, prawo żądania przedłożenia dokumentów, wyciągów z dokumentów lub zestawień, prawo żądania sporządzenia uwierzytelnionych kopii dokumentów itp.

Powyższe zasady zostały urzeczywistnione w regulacjach Statutu Miasta Lublin, który w § 88 stanowi, że Komisja Rewizyjna przeprowadza postępowanie kontrolne w sposób umożliwiający bezstronne i rzetelne ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności kontrolowanego podmiotu, rzetelne jego udokumentowanie i ocenę kontrolowanej działalności pod względem legalności, gospodarności, rzetelności, celowości oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Zgodnie z § 91 Statutu podmiot kontrolowany jest zobowiązany w szczególności przedkładać na żądanie kontrolujących dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli.

Analiza tych regulacji pozwala wysnuć wniosek, że tylko radni działający kolegiálně jako komisja rewizyjna (ewentualnie zespół wyłoniony ze składu komisji) korzystają z uprawnień kontrolnych samorządowego organu uchwałodawczego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „namiastką” uprawnień kontrolnych pojedynczego radnego jest procedura interpelacji i zapytań kierowanych do samorządowych organów wykonawczych (por. S. Bułajewski, Rada powiatu. Pozycja



ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola, Olsztyn 2009, s. 174). Powyższe instytucje nie są jednak narzędziem do prowadzenia przez pojedynczego radnego kontroli na takich samych zasadach jak czyni to komisja rewizyjna. Interpelacja (zapytanie) służy przede wszystkim pozyskiwaniu informacji, wiedzy na określony temat, podczas gdy kontrola komisji rewizyjnej polega na badaniu rzeczywistego stanu rzeczy poprzez m.in.: badanie i ocenę dokumentów przedkładanych przez kontrolowanego. Gdyby poszczególnym radnym w ramach składanych interpelacji (zapytań) przysługiwały takie same uprawnienia jak te, w które wyposażona jest komisja rewizyjna (badanie dokumentów), rola tej komisji byłaby zbędna lub znacznie ograniczona.

Potwierdzeniem powyższego stanowiska wydają się być uregulowania prawne wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. I tak, nowelizacja art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, po pierwsze: nadaje radnym indywidualne uprawnienia kontrolne oraz po drugie: reguluje instytucję interpelacji i zapytań radnych. Zgodnie z dodanym ustępem 2. art. 24 ustawy o samorządzie gminnym w wykonywaniu mandatu radnego będzie miał on prawo, o ile nie naruszy to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji samorządu do którego został wybrany, a także spółek z jego udziałem, spółek handlowych z udziałem odpowiednich samorządowych osób prawnych, osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.

W tym miejscu należy podkreślić, że art. 24 ustawy o samorządzie gminnym w nowym brzmieniu wyraźnie odróżnia instytucję indywidualnej kontroli radnego, o której wyżej mowa, od instytucji interpelacji i zapytań bowiem w ustępie 3. stanowi, że w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta. Skoro zatem indywidualne uprawnienia kontrolne radnego unormowane w ustępie 4. art. 24 obejmują prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji samorządu, do którego został wybrany, i są wolą ustawodawcy instytucją zupełnie odmienną od interpelacji i zapytań, uprawnione jest twierdzenie, że te dwie ostatnie instytucje nie dają podstawy prawnej do domagania się dostępu do materiałów i dokumentów dotyczących działalności organu wykonawczego. Zrównywanie w zakresie przedmiotowym opisanych wyżej indywidualnych uprawnień kontrolnych radnego oraz instytucji interpelacji i zapytań byłoby zniweczeniem woli ustawodawcy oraz nieuzasadnionym nakładaniem się uprawnień o zupełnie odmiennym charakterze.

W tym miejscu należy jednak podkreślić, że nowe regulacje w odniesieniu do art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z art. 15 cyt. ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, będą miały zastosowanie dopiero do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której ustawa ta weszła w życie.

Powyższe oznacza, że w aktualnym stanie prawnym, radny działając w ramach zapytania, którego istotą jest uzyskiwanie informacji w sprawach aktualnych problemów miasta, nie może prowadzić indywidualnej kontroli organów administracji



samorządu, do którego został wybrany, po pierwsze dlatego, że instytucja zapytania nie obejmuje takiego uprawnienia a po drugie dlatego, że przepisy art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, które przyznają radnym odrębne od instytucji zapytania indywidualne uprawnienia kontrolne będą miały zastosowanie dopiero do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po obecnej kadencji.

Z tych też względów realizacja prośby Pana Radnego dotycząca przekazania żądanej dokumentacji nie może być zrealizowana w trybie określonym w § 40 Statutu Miasta Lublin.

Niezależnie od powyższego, z uwagi na fakt, że prośba dotyczy dokumentów w formie aktów notarialnych, należy podnieść za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że częścią systemu prawnego chroniącego akty notarialne przed nieuprawnionym dostępem jest art. 110 § 1 i 2 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291), który w § 1 stanowi, że akty notarialne wydaje się stronom aktu lub osobom, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisu, a także ich następcom prawnym. Wypis aktu notarialnego może być wydany także innym osobom, ale tylko za zgodą stron lub na podstawie prawomocnego postanowienia sądu okręgowego (por. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 1373/14 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 grudnia 2016 r. sygn. akt 176/16). Zakładając zatem racjonalność ustawodawcy należy uznać, że zamierzał on ograniczyć dostęp do aktów notarialnych. Przy przyjęciu, że dostęp taki mógłby odbywać się w oparciu o inne przepisy np. statutowe, istnienie art. 110 § 1 i 2 Prawa o notariacie byłoby nieuzasadnione. Nie można przy tym pominąć, że powyższe rozwiązanie nie zostało wyłącznie przyjęte w powołanych przepisach, lecz również w przepisach w ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2017 r. poz. 1007 z późn. zm.) i ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 z późn. zm.), gdzie także ograniczono do wybranego kręgu podmiotów dostęp do aktów notarialnych.

Naczelnny Sąd Administracyjny podkreśla przy tym, że akty notarialne są częścią akt będących podstawą wpisu w księdze wieczystej. Wpis ten jest jawny i zgodnie z art. 361 ust. 3 ustawy o księgach wieczystych każdy może przeglądać księgi wieczyste w obecności pracownika sądu. Jednak akta ksiąg wieczystych, w których znajdują się również akty notarialne może przeglądać tylko osoba mająca interes prawny oraz notariusz (art. 361 ust. 4 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Przepis art. 24 ust. 5 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ogranicza dostęp do informacji zawartych w operacie ewidencyjnym, którego częścią są akty notarialne do kręgu osób wskazanych w tym przepisie. Należy w tej sytuacji uznać, że akt notarialny jest chroniony w systemie prawa w sposób komplementarny i nie może być ujawniony w sytuacji, w której przepisy nie przewidują wyraźnie możliwości takiego udostępnienia.

Sekretarz Miasta Lublin

Andrzej Wojewódzki

(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)