



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.46.3.2016.MC

S.K.
14-04-2016

04.04.2016

Wrocław, 29 marca 2016 r.

WPŁYNEŁO - SEKRETARIAT
L.dz. 4352
Podpis BRM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§2 pkt 4, §19 ust. 2 we fragmencie: *lub pracownik biura Rady*, §24 ust. 1 we fragmencie: *i jest to równoznaczne z odrzuceniem projektu uchwały*, §32 ust. 3, §39 ust. 3 pkt 3 we fragmencie: *nr PESEL*, §43 ust. 1, §44 ust. 3, §61, §62 ust. 1, ust. 2 we fragmencie: *I inne*, ust. 3 we fragmencie: *ust. 1 i*, §63 i §67 załącznika nr 1 do uchwały Nr XVI/101/16 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie statutu Gminy Miejskiej Kamienna Góra oraz §7 ust. 2 załącznika nr 4, §4 ust. 4 we fragmencie: *który następnie kieruje go do zaopiniowania przez Kapitułę* i §5 załącznika nr 6 do Statutu Gminy.

Uzasadnienie

Rada Miasta Kamienna Góra, w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 25 lutego 2016 r. uchwałę Nr XVI/101/16 w sprawie statutu Gminy Miejskiej Kamienna Góra, zwaną dalej *uchwałą*. Załącznikiem nr 1 do uchwały jest statut Gminy Miejskiej Kamienna Góra, zwany dalej *Statutem Gminy*.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 marca 2016 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- §2 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- §19 ust. 2 we fragmencie: *lub pracownik biura Rady* załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.);
- §24 ust. 1 we fragmencie: *i jest to równoznaczne z odrzuceniem projektu uchwały* załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 1 pkt 1 oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- §32 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ustawy o samorządzie gminnym;
- §39 ust. 3 pkt 3 we fragmencie: *nr PESEL* załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2135);
- §43 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych;
- §44 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- §61 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.);
- §62 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym;
- §62 ust. 2 we fragmencie: *Inne* załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym;

- §62 ust. 3 we fragmencie: *ust. 1 i* załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym;

- §63 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej;

- §67 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych;

- §7 ust. 2 załącznika nr 4 do Statutu Gminy z istotnym naruszeniem art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;

- §4 ust. 4 we fragmencie: który następnie kieruje go do zaopiniowania przez Kapitułę załącznika nr 6 do Statutu Gminy z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym;

- §5 załącznika nr 6 do Statutu Gminy z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym.

Podstawą prawną podjęcia przez Radę Miasta Kamienna Góra uchwały Nr XVI/101/16 jest art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: O ustroju gminy stanowi jej statut.*

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasadę legalizmu w zakresie stanowienia prawa prawodawca precyzuje dodatkowo w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym: *Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.* Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna do stanowienia prawa musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

1.

W §2 pkt 4 Statutu Gminy Rada Miasta Kamienna Góra postanowiła, że *Uchwała określa organizację biura Rady.* Kolejno w §19 ust. 2 zadecydowano że *Protokół sporządza przewodniczący komisji, wyznaczona przez niego osoba spośród członków komisji lub pracownik biura Rady.* W §43 ust. 1 ustalono, że *1. Biuro Rady ewidencjonuje uchwały i przechowuje wraz z protokołami z sesji oraz prowadzi rejestr uchwał.* W §44 ust. 3 przesądzono, że *projekty uchwał wraz z uzasadnieniem powinny być złożone w burze Rady.* W §62 określono, że *1. Protokoły z posiedzeń Rady i komisji udostępniane są w biurze Rady. 2. Inne dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych przez Radę, a także przez Burmistrza udostępniane są przez upoważnionych w tym zakresie pracowników Urzędu. 3. Dokumenty, o których mowa w ust. 1 i 2, dostępne są w dniach i godzinach pracy Urzędu, w obecności upoważnionego pracownika Urzędu, z zachowaniem przepisów o ochronie danych osobowych i ochrony informacji niejawnych.* Natomiast w §67 Statutu Gminy Rada postanowiła, że *1. Biuro Rady zapewnia obsługę Przewodniczącego Rady, Wiceprzewodniczących Rady, komisji i radnych. 2. Bezpośrednim przełożonym pracowników biura jest Sekretarz Miasta, a w przypadku jego niepowołania Burmistrz.*

Mocą zacytowanych wyżej przepisów Statutu Gminy, Rada Gminy po pierwsze ustaliła, że przedmiotowy Statut określi organizację jednej z komórek organizacyjnych Urzędu, tj. Biura Rady (§2 pkt 4). Po drugie, nałożyła na pracowników tego biura obowiązki sporządzania protokołu z posiedzenia komisji, ewidencjonowania i przechowywania uchwał wraz z protokołami z sesji, prowadzenia rejestru uchwał oraz udostępniania protokołów z posiedzeń Rady i komisji (§19 ust. 2, §43 ust. 1 i §62 ust. 1). Następnie określiła zadania Biura Rady (§44 ust. 3, §67 ust. 1) oraz przesądziła kto jest bezpośrednim przełożonym pracowników tego Biura (§67 ust. 2).

Tymczasem zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, *wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2). Kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3). Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5).* Zatem do wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako do osoby zarządzającej

urzędem należy wprowadzenie regulaminu organizacyjnego urzędu, a co za tym idzie określenie praw i obowiązków pracowników. Do burmistrza należy także ustalenie organizacji i zasad funkcjonowania urzędu, w tym określenie zadań poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu. Jako zwierzchnik służbowy pracowników, to burmistrz realizuje także politykę personalną w urzędzie, między innymi decydując o obsadzie stanowisk kierowniczych i zakresie ich odpowiedzialności. Należy w tym miejscu także przywołać przepis art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, wedle którego czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Z przywołanych przepisów jasno wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy (urząd gminy), określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, a także określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu. Przedstawione stanowisko organu nadzoru potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 857/09; z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 507/12.

2.

W przepisie §24 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Rada ustaliła, że *Komisje opiniując projekty uchwał wyrażają opinię pozytywną, co jest równoznaczne z wnioskiem o podjęcie uchwały zgodnie z treścią projektu uchwały, lub negatywną i jest to równoznaczne z odrzuceniem projektu uchwały.*

Zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. W myśl ust. 3 tego przepisu Komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności.*

Z powyżej cytowanych przepisów wynika, że powoływane przez radę komisje są organami wewnętrznymi rady o charakterze pomocniczym. Są powoływane w celu usprawnienia pracy rady. Im więcej spraw zostanie omówionych na posiedzeniach komisji, tym sprawniej przebiegnie nad nimi debata podczas sesji rady gminy i szybciej będzie można podjąć w danej sprawie uchwałę rady rozstrzygającą o istocie sprawy będącej przedmiotem uchwały. Zawarte w art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym sformułowanie, że komisje podlegają radzie gminy wyraża trzy istotne treści prawne. Po pierwsze - jest kolejnym potwierdzeniem zasady, iż rada gminy jest najwyższym w gminie organem stanowiącym i kontrolnym, któremu podlegają wszystkie pozostałe organy, w tym także wewnętrzne organy rady. Po drugie - wyłącza komisje rady z podległości innym władzom samorządowym, w tym wójtowi gminy. Wreszcie, po trzecie - wskazuje, że komisje nie są organami rady o samoistnych kompetencjach. Działalność podejmują w imieniu rady i w zakresie przez nią określonym. Zakres ten nie może obejmować spraw nienależących do właściwości rady, z tym że rada nie może scedować na komisje swoich kompetencji stanowiących (Jyż G, Pławecki Z, Szewc A, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012). Komisja wyrażając negatywną opinię nie może jednocześnie odrzucić projektu uchwały. Komisja może jedynie wnioskować do Rady Gminy o odrzucenie (abstrahując od prawidłowości użycia terminu „odrzucenie”) projektu uchwały. Następnie to Rada Gminy decyduje, czy przychyli się do wniosku komisji czy też nie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że organem stanowiącym gminy jest rada gminy a nie jej komisja (art. 11a ustawy o samorządzie gminnym).

Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym wójtowi przysługuje prawo do przygotowywania projektów uchwał rady gminy. Jeżeli więc założyć, że komisji rady przysługuje uprawnienie do odrzucenia projektu uchwały, który zaopiniowała wcześniej negatywnie, to w przypadku projektów uchwał przygotowanych przez organ wykonawczy gminy, mamy do czynienia z ograniczeniem temu organowi jego prawa inicjatywy uchwałodawczej. Taka sytuację należy uznać za niedopuszczalną.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że przepis 24 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały we fragmencie: *i jest to równoznaczne z odrzuceniem projektu uchwały* istotnie narusza art. 11a ust. 1 pkt 1 oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

3.

W §32 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały normodawca lokalny przesądził, że w przypadku braku ustawowego składu Rady Przewodniczący Rady zamyka obrady, stwierdza ich nieprawomocność oraz wyznacza nowy termin odbycia sesji.

Wskazać należy, że ustawodawca w przepisie art. 14 ustawy o samorządzie gminnym postanowił, że uchwały rady zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z przepisu tego wyraźnie więc wynika, że kworum rady gminy konieczne do zapewnienia prawomocności uchwał wynosi połowę ustawowego składu rady. Podkreślić również należy, że kworum, jako warunek zdolności uchwałodawczej rady, nie jest wymogiem niezbędnym do realizowania tych punktów porządku obrad, które nie polegają na głosowaniu uchwał, w tym także do dyskusji nad przedłożonymi projektami uchwał (Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex, 2012).

Biorąc pod uwagę powyższe uznać należy, że Przewodniczący Rady nie jest uprawniony do stwierdzania nieprawomocności obrad Rady w sytuacji braku jej ustawowego składu. Ponadto, organ nadzoru pragnie zauważyć, że gdyby pozostawić kwestionowany przepis w uchwalonym brzmieniu, mogło by to w praktyce prowadzić do bardzo częstego paraliżowania pracy Rady Gminy

4.

W §39 ust. 3 pkt 3 Statutu Gminy Rada Miasta Kamienna Góra ustaliła, że do wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej należy załączyć listę zawierającą imię (imiona) i nazwisko, adres zamieszkania, nr PESEL i podpis każdego z wnioskodawców, przy czym osoba ujęta na liście jako pierwsza jest osobą upoważnioną przez wnioskodawców do kontaktu i prezentowania wniosku.

Zdaniem organu nadzoru, powyższy przepis Statutu Gminy we fragmencie, w jakim wymaga od wnioskodawców inicjatywy uchwałodawczej dołączenia do wniosku listy zawierającej numer PESEL każdego z wnioskodawców jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP, a także z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis ustawy ustrojowej stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Za mieszkańców gminy można uznać ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy (Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012). W § 39 ust. 3 pkt 3 Statutu Gminy Rada Miasta Kamienna Góra określiła elementy, jakie powinna zawierać lista, którą należy dołączyć do wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej - wśród nich również obowiązek podania numeru ewidencyjnego PESEL każdego z wnioskodawców. W opinii organu nadzoru określenie w Statucie Gminy wymogu podania numerów ewidencyjnych PESEL wnioskodawców wykracza poza granice przyznanych Radzie upoważnienia ustawowego. Numer PESEL nie stanowi bowiem warunku ani przesłanki pojęcia mieszkańca, więc mieści się poza granicami semantycznego słowa mieszkaniec.

Ponadto w przedmiotowej sprawie znajdują również odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.). Numer PESEL jest bowiem przykładem pojedynczej informacji stanowiącej dane osobowe. Numer ten, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2015 r., poz. 388 ze zm.), jest 11-cyfrowym, stałym symbolem numerycznym, jednoznacznie identyfikującym osobę fizyczną, w którym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, a ostatnia jest cyfrą kontrolną, służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego. Numer ten, występując nawet bez zestawienia z innymi informacjami o osobie, stanowi dane osobowe, a ich przetwarzanie podlega wszelkim rygorom przewidzianym w ustawie o ochronie danych osobowych.

Na gruncie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych legalność przetwarzania (wykorzystywania) danych osobowych - tak zwanych zwykłych, jak na przykład imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, uzależniona jest od spełnienia jednej z przesłanek, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o ochronie danych osobowych. W oparciu o powyższe należy stwierdzić, że podanie numeru PESEL w rozpatrywanej sytuacji, nie jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym), ponieważ brak tego elementu w przedmiotowej uchwale nie będzie stanowił przeszkody uniemożliwiającej złożenie przez mieszkańców projektu uchwały. Trzeba mieć również na uwadze, że ustawa o ochronie danych osobowych nakłada na administratora danych – poza powołanym powyżej obowiązkiem – między innymi obowiązek przestrzegania zasady adekwatności (relewantności) danych w stosunku do celów, dla jakich są one przetwarzane (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy). Z kolei nie wydaje się, aby niezbędnym do wypełnienia celu, w jakim dane przetwarzane są w związku

z inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców Gminy, było zamieszczanie na liście dołączanej do wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej tak szczegółowej informacji o wnioskodawcy, jak jego numer PESEL.

W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności § 39 ust. 3 pkt 3 we fragmencie *nr PESEL* Statutu Gminy jako przepisu wykraczającego poza zakres przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego.

Stanowisko Organu Nadzoru zostało potwierdzone również w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2013 r. orzekł: „... wprowadzenie takiego unormowania jest nie tylko nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów niesłużących przeciw określeniu „mieszkańca gminy”, ale stanowi także ograniczenie kręgu mieszkańców gminy do osób legitymujących się numerem PESEL, a więc pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy nie dysponuje takim kodem.” (sygn. akt III SA/Wr 140/13). Podobne stanowisko Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zajął także w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 591/13).

5.

Rada w §61 załącznika Nr 1 do uchwały postanowiła, że *dokumenty zawierające informacje publiczne udostępniane są w formie: 1) teleinformatycznej w Biuletynie Informacji Publicznej; 2) wywieszenia na tablicy ogłoszeń Urzędu; 3) wyłożenia do wglądu.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w sposób istotny narusza prawo, ponieważ ogranicza formy udostępniania informacji publicznej. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 7 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o dostępie do informacji publicznej *udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze: 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8; 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11; 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia; 4) udostępniania w centralnym repozytorium.*

Z kolei w myśl art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej *1. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. 2. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Przepis art. 11 ustawy stanowi zaś, że informacja publiczna może być udostępniana: 1) w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych; 2) przez zainstalowane w miejscach, o których mowa w pkt 1, urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją.*

Kwestionowany przepis §61 Statutu Gminy traktuje o udostępnianiu dokumentów zawierających informację publiczną, więc nie będzie miała zastosowania forma udostępniania informacji publicznych określona w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 3 (wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów). Z uwagi na fakt, że organy samorządu terytorialnego nie są w świetle przepisów ustawowych zobowiązane do przekazywania danych w celu udostępniania w centralnym repozytorium (art. 9a ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej) forma udostępniania informacji publicznych określona w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy również nie będzie miała zastosowania (udostępnianie w centralnym repozytorium). Zastosowanie będą miały jednak następujące formy udostępniania dokumentów zawierających informacje publiczne: ogłaszanie dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), udostępnianie na wniosek i udostępnianie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych oraz zainstalowanie w takich miejscach urządzenia, umożliwiającego zapoznanie się z taką informacją (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Porównując przepis §61 Statutu Gminy oraz normę ustawową, nietrudno zauważyć, że Rada pominęła w kwestionowanym przepisie możliwość udostępnienia dokumentów zawierających informacje publiczne na wniosek. Stanowi to modyfikację przepisu ustawowego, co jest podstawą do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności §61 Statutu Gminy.

6.

Modyfikację przepisu ustawy o dostępie do informacji publicznej niewątpliwie stanowi także przepis §63 załącznika Nr 1 do uchwały. Kwestionowany przepis brzmi: *W sytuacjach wymagających odszukania wnioskowanych dokumentów w archiwach, pracownik upoważniony informuje wnioskującego o terminie ich udostępniania.* Tymczasem art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że *1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być*

udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

Rada Miasta Kamienna Góra narzuca więc na upoważnionego pracownika obowiązek poinformowania wnioskującego o terminie udostępnienia dokumentów w sytuacji gdy istnieje konieczność odszukania wnioskowanych dokumentów w archiwach. Ustawodawca natomiast wprowadza obowiązek powiadomienia wnioskodawcy o terminie udostępnienia informacji publicznej i o powodach opóźnienia w sytuacji gdy informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Nie ma przy tym znaczenia czy niemożność ta jest spowodowana koniecznością odszukania wnioskowanych dokumentów w archiwach czy też innymi przyczynami. Ustawową przesłanką obowiązku poinformowania wnioskodawcy jest więc przekroczenie ustawowego terminu na udostępnienie informacji publicznej na wniosek, a nie jak chce normodawca lokalny, konkretna przyczyna uniemożliwiająca udostępnienie informacji niezwłocznie.

Należy pamiętać, że modyfikowanie regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

7.

W załączniku Nr 4 do Statutu Gminy Rada określiła Regulamin Pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta. W §7 ust.2 tego Regulaminu zapisano, że *Komisja Rewizyjna może postanowić o odbyciu posiedzenia zamkniętego*. Przepis ten pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 11b ust.2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że *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*. Kwestionowana regulacja stanowi więc pogwałcenie zasady jawności działania organów gminy. Zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Tak więc jedynie ustawodawca może decydować o ograniczeniu zasady jawności działania organów gminy. Normodawca lokalny nie jest do tego uprawniony.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 maja 2014 r. (sygn. I SA/ Łd 6/14), w którym czytamy, że *Wobec powyższego jeszcze raz należy podkreślić, że zgodnie z art. 11b ust. 2 u.s.g. obrady komisji (w tym także komisji rewizyjnej) są jawne, zatem w obradach tych mogą uczestniczyć inne osoby, nawet niebędące mieszkańcami gminy, oczywiście bez prawa głosowania*.

8.

W załączniku Nr 6 do Statutu Gminy Rada Miasta Kamienna Góra ustaliła Regulamin Nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Kamienna Góra. W §4 tego Regulaminu określono procedurę składania wniosku o nadanie tytułu „Honorowego Obywatela Miasta Kamienna Góra” i wymagane elementy tego wniosku. W ust. 4 tego przepisu postanowiono, że *wniosek powinien być skierowany do Przewodniczącego Rady, który następnie kieruje go do zaopiniowania przez Kapitułę*. W §5 ust. 1 Regulaminu ustalono, że *Kapitułę tworzą: 1) Przewodniczący Rady – jako Przewodniczący Kapituły; 2) Wiceprzewodniczący Rady; 3) Burmistrz Miasta; 4) Sekretarz Miasta; 5) Przewodniczący Komisji Budżetu Strategii i Rozwoju; 6) Przewodniczący Komisji Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej; 7) Przewodniczący Komisji regulaminowej; 8) Przewodniczący Komisji Rewizyjnej; 9) Przewodniczący Komisji Spraw Społecznych*. W ust. 2 tego przepisu określono zadania Kapituły, a mianowicie: *1) sprawdzenie, czy zgłoszony wniosek odpowiada wymogom formalnym; 2) dokładna analiza uzasadnienia wniosku i potwierdzenie osiągnięć i zasług dla miasta; 3) zaopiniowanie wniosku i przekazanie go wraz z opinią do Przewodniczącego Rady, który następnie kieruje go pod obrady komisji*. W ust. 3 z kolei zadecydowano że, *opinia Kapituły podejmowana jest zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym*.

Z powyższego wynika, że w skład Kapituły powołano osoby spoza grona Radnych Rady Miejskiej, to jest Burmistrza Miasta i Sekretarza Miasta.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483): Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Tak więc kompetencja do powołania Kapituły do opiniowania wniosków o nadanie Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Kamienna Góra musi się mieścić w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa i musi być z nimi zgodna. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie nadawania honorowego obywatelstwa gminy. Ponadto w myśl przepisu art. 21 ust. 1 tej ustawy, rada gminy może ze swojego grona powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. Rada posiada zatem legitymację do powołania komisji (stałej, doraźnej), jednak może się ona składać jedynie z radnych rady gminy.

Wskazane przepisy oznaczają, że Rada Miejska może do określonych zadań powołać w drodze uchwały jedynie komisje stałe i komisje doraźne, w których skład mogą wchodzić wyłącznie radni Rady Miejskiej. Natomiast nie istnieje żaden przepis, który stanowiłby podstawę dla rady gminy do tworzenia dodatkowych ciał, uczestniczących w realizacji zadań samorządu gminnego, choćby wyposażonych tylko w kompetencje doradcze czy opiniujące.

Powoływanie komisji rady poza ramami ustawy o samorządzie gminnym musi mieć uzasadnienie w innym przepisie prawa przydającym radzie gminnym taką kompetencję. Żaden natomiast przepis prawa nie zezwala wyraźnie na powołanie Kapituły w drodze uchwały rady gminy. W szczególności nie stanowi podstawy do powołania takiej kapituły przepis art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru powołanie przez radę gminy komisji poza ramami wykraczającymi poza strukturę ustrojową i proceduralną przewidzianą w ustawie o samorządzie gminnym może mieć miejsce jedynie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego. W omawianym przypadku, zdaniem organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do powołania ciała, w którego skład wchodzi osoby spoza grona Rady Miejskiej. Tożsame stanowisko w podobnej sprawie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 638/13.

Zasadne jest stwierdzenie nieważności przepisu Regulaminu Nadawania Tytułu Honorowego Obywatela Miasta Kamienna Góra odnoszącego się do Kapituły czyli §5 i fragmentu §4 wskazanego wyżej.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Paweł Hreniak