



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 31 grudnia 2014 r.

Poz. 5499



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.89.2.2014.KW

Wrocław, dnia 19 grudnia 2014 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 7 ust. 6 – 8, § 11, § 12, § 14 ust. 2 pkt 4, § 19, § 22 ust. 2, ust. 3 oraz ust. 4 zd. 1, § 34, § 39 ust. 3 pkt 3, § 44 ust. 4, ust. 5 oraz ust. 6 pkt 3 we fragmencie „komisarza oraz”, pkt 5 we fragmencie „przez komisarza z lewej i” oraz § 44 ust. 6 we fragmencie „podejmując stosowne w tym celu ustalenia z pracownikiem biura obsługi rady”, § 74 ust. 2 pkt 4, § 88 ust. 1 we fragmencie „przez Sekretarza” oraz ust. 2 we fragmencie „przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu”, § 88 ust. 4 załącznika do uchwały nr XLI/299/2014 Rady Gminy Niechlów z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie Statutu Gminy Niechlów oraz załącznika nr 4 do Statutu Gminy Niechlów stanowiącego załącznik do uchwały nr XLI/299/2014 Rady Gminy Niechlów.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 6 listopada 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) Rada Gminy Niechlów podjęła uchwałę nr XLI/299/2014 w sprawie Statutu Gminy Niechlów.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 19 listopada 2014 r. przekazana pismem nr BR.0007.9.2014 z dnia 7 listopada 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 7 ust. 6 – 8 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 3 oraz art. 36 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 11 oraz § 12 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 14 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202);
- § 19 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;

- § 22 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 zd. 1 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 34, § 44 ust. 6 we fragmencie „podejmując stosowne w tym celu ustalenia z pracownikiem biura obsługi rady”, § 88 ust. 1 we fragmencie „przez Sekretarza” oraz ust. 2 we fragmencie „przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 3 i art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych;
- § 39 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- § 44 ust. 4, ust. 5 oraz ust. 6 pkt 3 we fragmencie „komisarza oraz” i pkt 5 we fragmencie „przez komisarza z lewej i” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 22 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 74 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 267 ust. 1 pkt 1 oraz art. 270 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.);
- § 88 ust. 4 załącznika do uchwały oraz załącznika nr 4 do Statutu z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 1 oraz art. 14 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Niechlów przyjęła treść Statutu Gminy Niechlów.

Na podstawie § 7 ust. 6 – 8 załącznika do uchwały Rada Gminy Niechlów ustanowiła nowy, nieznany dotąd ustawie, organ sołectwa – pełnomocnika do spraw utworzenia nowej jednostki pomocniczej. Rada Gminy podejmując wskazane przepisy działała bez podstawy prawnej. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Statut, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi o ustroju gminy. To, jakie kwestie podlegają regulacji w statucie, ustawodawca postanowił w poszczególnych regulacjach ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi w statucie określa się:

- zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3),
- zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3),
- zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5),
- organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1),
- uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Ustawodawca nie określił jednakże w sposób szczegółowy wszystkich kwestii podlegających regulacji w statucie, pozostawiając organowi stanowiącemu ocenę co do innych jeszcze regulacji dotyczących ustroju gminy, jakie powinny się znajdować w treści statutu.

Uznaniowość działania rady gminy w tym zakresie nie oznacza jednakże dowolności tego działania. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej, w tym również organy stanowiące, zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa.

Mając na uwadze brzmienie art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy, należy wskazać, że Rada Gminy Niechlów podejmując kwestionowane przepisy działała z przekroczeniem przysługującego jej upoważnienia do określenia w statucie gminy zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej.

Dodatkowo zaznaczyć należy, że organy sołectwa wskazuje art. 36 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Brak zatem podstawy prawnej dla powoływania przez Radę Gminy innego organu, niż te określone w art. 36 ustawy o samorządzie gminnym. Nie sposób znaleźć podstawę dla działania Rady Gminy, które skutkuje przekazaniem ustawowo określonych kompetencji organów sołectwa na rzecz organu nieznanego ustawie – „pełnomocnika do spraw utworzenia jednostki pomocniczej”, jak to ma miejsce w § 7 ust. 8 załącznika do uchwały.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wy-

tyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektywy wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986r., sygn. U 5/86, OTK 1996/1/1).

Mocą § 11 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „nadzór i kontrolę nad działalnością Sołectwa sprawuje Rada Gminy oraz Wójt Gminy”. Następnie w § 12 załącznika do uchwały określono, że „wójt zobowiązany jest każdorazowo zawiadamiać radę o rozpoczęciu i zakresie oraz przyczynie kontroli jednostki pomocniczej gminy jak również o jej wynikach”.

Również tymi przepisami Rada Gminy Niechlów przekroczyła przyznaną jest na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym kompetencję do uchwalenia statutu gminy. Wskazać należy, że zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej określa statut jednostki pomocniczej. Oznacza to, że Rada Gminy jest uprawniona do stanowienia o zakresie i formach kontroli oraz nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej, jednak w odrębnym akcie, jakim jest statut sołectwa, a także w odrębnym trybie – na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Statut jednostki pomocniczej uchwała rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectwa, któremu statut ma być nadany.

Biorąc pod uwagę powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności § 11 oraz § 12 załącznika do uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 14 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Przewodniczący, a w przypadku jego nieobecności Wiceprzewodniczący, w szczególności kieruje obsługą kancelaryjną posiedzeń Rady.

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis § 14 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Zgodnie bowiem z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Wójt jest również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy.

Jak wynika z treści § 8 pkt 3 Zarządzenia Nr 33/2008 Wójta Gminy Niechlów z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Niechlów, w skład Urzędu wchodzi samodzielne stanowisko do spraw obsługi Rady Gminy (BR) (1).

Z kolei w § 25 ww. Regulaminu Organizacyjnego postanowiono, że „do zadań Biura Rady Gminy należy zapewnienie obsługi administracyjnej Rady, jej komisji oraz sprawy kancelaryjno – techniczne, a w szczególności:

- przygotowywanie we współpracy z właściwymi merytorycznie referatami oraz samodzielnymi pracownikami materiałów dotyczących projektów uchwał Rady, jej komisji oraz innych materiałów na posiedzenia i obrady tych organów,
- przechowywanie uchwał podejmowanych przez organy gminy,
- przekazywanie za pośrednictwem sekretariatu korespondencji do i od Rady, jej komisji oraz poszczególnych radnych,
- przygotowywanie materiałów do projektów planów pracy Rady, jej komisji,
- podejmowanie czynności organizacyjnych związanych z przeprowadzeniem sesji, zebrań, posiedzeń i spotkań Rady, jej komisji,
- protokolowanie sesji, posiedzeń, zebrań i spotkań,
- prowadzenie rejestru uchwał, zarządzeń i innych postanowień Rady i jej komisji,
- prowadzenie rejestru wniosków, zapytań i interpelacji składanych przez radnych – kierowanie ich na poszczególne stanowiska, ich pilotowanie oraz nadzorowanie udzielania odpowiedzi w określonych terminach,
- organizowanie szkoleń radnych”.

Powyższe oznacza, że osoby zatrudnione na stanowisku ds. obsługi Rady Gminy są pracownikami Urzędu Gminy, a więc podlegają zwierzchnictwu służbowemu Wójta, jako kierownika Urzędu Gminy. Wynika to także z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wo-

bec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Z powyższych przepisów zatem jasno wynika, że Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wyłącznie Wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych *expressis verbis* określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot (poza dopuszczalnymi w przepisach ustawowych wyjątkami) nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że to nie Rada Gminy Niechlów, ale Wójt, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy, ma wyłączne prawo do decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań, określonych m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

W świetle wskazanych przepisów postanowienia zawarte w § 14 ust. 2 pkt 4 Statutu Gminy Niechlów nadające przewodniczącemu rady uprawnienia kierowania obsługą kancelaryjną rady pozostają w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisów ustawowych.

Według § 19 załącznika do uchwały: „Przed każdą sesją Przewodniczący, po zasięgnięciu opinii Wójta, ustala listę osób zaproszonych na sesję”.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Cytowana norma statuuje przewodniczącego rady gminy w roli swoistego „gospodarza” sesji rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak: przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady, itp. (Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012). Zdaniem Organu Nadzoru uprawnienie i obowiązek przewodniczącego rady do organizowania jej prac obejmuje również uprawnienie do zaproszenia na sesję rady określonych osób, w szczególności w sytuacjach gdy obecność tych osób jest pożądana ze względu na problematykę głosowanych na sesji projektów uchwał rady. Brak jest uzasadnienia prawnego dla przepisu statutu gminy wprowadzającego dla przewodniczącego rady gminy, organizującego pracę rady (poprzez zwoływanie sesji, ich prowadzenie oraz czuwanie nad ich sprawnym przebiegiem i porządkiem w trakcie sesji), obowiązku konsultowania czy uzgadniania z wójtem zamiaru zaproszenia na sesję określonych osób, w szczególności w charakterze obserwatorów czy doradców w sprawach objętych porządkiem obrad. Zatem to przewodniczący, jako organ rady gminy, decyduje co będzie przedmiotem obrad rady, i kogo należy zaprosić na sesję, w związku z przedmiotem czy charakterem jej obrad. Nałożenie na wójta obowiązku opiniowania czy uzgadniania listy osób zaproszonych na sesję rady gminy, czy posiedzenia jej komisji, stanowi również naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP jako pozbawione umocowania ustawowego obciążenie wójta obowiązkiem nieprzewidzianym w ustawie.

W § 22 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że „na wniosek Przewodniczącego lub radnego, Rada może postanowić o przerwaniu sesji i kontynuowaniu obrad w innym wyznaczonym przez Przewodniczącego terminie i miejscu na kolejnym posiedzeniu tej samej sesji”. Z kolei w § 22 ust. 3 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis, zgodnie z którym „o przerwaniu sesji Rada może postanowić w szczególności ze względu na:

- 1) brak możliwości wyczerpania porządku obrad spowodowany brakiem kworum;
- 2) konieczność rozszerzenia porządku obrad;
- 3) potrzebę uzyskania dodatkowych materiałów i informacji potrzebnych do realizacji porządku obrad;
- 4) innych nieprzewidzianych zdarzeń uniemożliwiających Radzie realizację porządku obrad”.

Następnie w § 22 ust. 4 zd. 1 znalazła się regulacja, zgodnie z którą: „O przerwaniu sesji Rada decyduje w głosowaniu zwykłą większością głosów radnych obecnych na sesji”.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1–3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Ponadto, zgodnie z ust. 2 tego artykułu zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

W tym miejscu ponownie należy podkreślić, że czynności, jakie podejmuje przewodniczący rady gminy w ramach pełnienia tej funkcji mają charakter materialno-techniczny. Czynności te ograniczają się do organizowania pracy rady. Z kolei zakres pojęcia „organizowanie prac rady” pozostał niedookreślony. Niemniej jednak będą się na niego składały wszystkie czynności o charakterze stricte organizacyjnym, czyli koordynowanie

prac komisji i działań klubów radnych, zwoływanie i prowadzenie sesji, a także zarządzanie ewentualnych przerw w obradach rady i rozstrzyganie w przedmiocie zasadności odroczenia sesji na inny termin, czy też rozstrzyganie w zakresie przedmiotu obrad rady.

Zdaniem organu nadzoru, stanowiąc, że uprawnienie Przewodniczącego Rady Gminy Niechlów ogranicza się do wnioskowania o przerwanie sesji, a ostateczne rozstrzygnięcie w tym zakresie należy do właściwości organu stanowiącego, Rada wykroczyła poza ustawowe intencje prawodawcy i przypisała sobie kompetencje do kolegiального rozstrzygania spraw, które na mocy ustawy należą wyłącznie do jej jednoosobowego organu wewnętrznego, jakim jest Przewodniczący Rady Gminy.

Powyższe twierdzenia pozostają aktualne również odnośnie § 22 ust. 3 i 4 zd. 1 uchwały. Skoro bowiem podmiotem organizującym prace rady gminy jest przewodniczący rady gminy, do jego uprawnień należy rozstrzyganie, czy w przypadku wystąpienia określonego rodzaju okoliczności zasadnym jest przerwanie sesji i wyznaczenie innego terminu, kiedy będzie ona kontynuowana.

Dodatkowego wskazania wymaga, że zakres uprawnień Rady do ingerowania w przebieg sesji został stricte określony w ustawie o samorządzie gminnym. Dopuszczalność takiej ingerencji została przewidziana w art. 20 ust. 1a, zgodnie z którym rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Tym samym zakres uprawnień Rady związany z wpływem na przebieg sesji, w trakcie jej trwania, został ograniczony do wskazanego przypadku.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza podjęcie § 22 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 zd. 1 z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Na podstawie § 34 załącznika do uchwały Rada Gminy wprowadziła do Statutu regulację, zgodnie z którą: „pracownik urzędu wyznaczony przez Wójta sporządza z każdej sesji protokół”. Następnie w § 44 ust. 6 zd. 1 Rada postanowiła, że „przewodniczący odpowiedzialny jest za przygotowanie listy do głosowań jawnych na najbliższą sesję podejmując stosowne w tym celu ustalenia z pracownikiem biura obsługi rady”. Kolejno w § 88 ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła: „Dokumenty oraz inne informacje publiczne z zakresu działania Rady i Komisji Rady udostępniane są na wniosek przez Sekretarza w dniach i godzinach pracy Urzędu, do wglądu na miejscu w siedzibie Urzędu, lub w inny sposób w formie wskazanej we wniosku o udzielenie informacji publicznej”. Następnie w ust. 2 tego paragrafu Rada postanowiła, że: „Dokumenty oraz inne informacje publiczne z zakresu działania Wójta i Urzędu udostępniane są na wniosek przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu w dniach i godzinach pracy Urzędu, do wglądu na miejscu w siedzibie Urzędu, lub w inny sposób w formie wskazanej we wniosku o udzielenie informacji publicznej”.

Mocą powyższych uregulowań Rada Gminy nałożyła na Sekretarza, kierowników komórek organizacyjnych oraz innych pracowników urzędu – czyli osoby będące pracownikami Urzędu Gminy Niechlów – obowiązek wykonywania czynności związanych ze sporządzeniem protokołu, ustaleniami dotyczącymi listy do głosowań jawnych oraz szeroko rozumianym udostępnianiem dokumentów organów Gminy, a tym samym wkroczyła w kompetencje Wójta, który (będąc zwierzchnikiem służbowym pracowników Urzędu Gminy oraz Sekretarza Gminy) jest wyłącznie upoważniony do decydowania o zakresie i rodzaju ich obowiązków pracowniczych. Ustawodawca w art. 33 ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym postanowił *expressis verbis*, że: „3. Kierownikiem urzędu jest wójt. (...) 5. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych”. Ponadto w ustawie o pracownikach samorządowych, w art. 5 ust. 3, postanowiono, że sekretarz [gminy] podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu. Z kolei w art. 7 pkt 1 i pkt 3 tej ustawy określono, że czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników urzędów gmin wykonuje wójt (por. uzasadnienie dot. § 14 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały).

Mając ponownie na uwadze konstytucyjną zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, należy uznać, że nałożenie konkretnego obowiązku na poszczególnych pracowników urzędu gminy mocą uchwały rady gminy, przy braku kompetencji do stanowienia przez radę w tej materii, należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W § 39 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Niechlów w zakresie dotyczącym inicjatywy uchwałodawczej postanowiła, że lista mieszkańców, którzy występują z inicjatywą uchwałodawczą zawiera m.in. numer PESEL.

Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis statutu we fragmencie, w jakim wymaga od wnioskodawców inicjatywy uchwałodawczej dołączenia do projektu uchwały numeru PESEL, 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., Pławcecki Z., Szewc A., Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012). W § 39 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Niechlów określiła wymagania, jakie powinien spełniać wniosek z inicjatywą podjęcia określonej uchwały, wśród nich również obowiązek podania numeru ewidencyjnego PESEL każdego z wnioskodawców. W opinii organu nadzoru określenie w Statucie Gminy Niechlów w zakresie inicjatywy uchwałodawczej warunku dołączenia do projektu uchwały numerów ewidencyjnych PESEL wnioskodawców wykracza poza granice przyznanego 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 2014 r., poz. 1182 ze zm.). Numer PESEL jest bowiem przykładem pojedynczej informacji stanowiącej dane osobowe. Numer ten, zgodnie z art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 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 złożenia 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 we wniosku z inicjatywą podjęcia przez organ stanowiący gminy tak szczegółowej informacji o osobie, jak jej numer PESEL.

Należy mieć na względzie, że Rada Gminy Niechlów w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który 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. W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności § 39 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały, jako przepisu wykraczającego poza zakres przyznanego Radzie upoważnienia ustawowego.

Stanowisko Organu Nadzoru zostało potwierdzone również w orzecznictwie sądowo-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 przecież 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).

W § 44 ust. 4 załącznika do uchwały zapisano: „Przewodniczący w celu przeprowadzenia sprawnego i przejrzystego głosowania jawnego powołuje komisarza zaliczającego oddane głosy „za”, „przeciw” i „wstrzymujące się” w poszczególnych głosowaniach. Fakt powołania komisarza odnotowuje się w protokole z sesji”. Dalej w ust. 5 zapisano: „Komisarz zapisuje w odpowiednich rubrykach tabelki na liście oddane głosy „za”, „przeciw” i „wstrzymujące się” w poszczególnych głosowaniach i bez wezwania przekazuje wyniki głosowania Przewodniczącemu”.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Ustawowa delegacja do kształtowania struktury organów gminy oznacza upoważnienie

rady do powoływania jej „organów wewnętrznych” oraz do określania ich zadań i kompetencji. Ustawa nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez pojęciem „wewnętrznego organu rady”. Nie ulega wątpliwości, że organami takimi są przewodniczący rady i jego zastępcy oraz komisje stałe i doraźne. Rady gmin mają, z mocy art. 22 ustawy, prawo do dowolnego kształtowania swoich struktur wewnętrznych, pod warunkiem, że nie narusza to ustawowych zakazów, ani nie prowadzi do uszczuplenia kompetencji organów ustawowych. Rada Gminy Niechlów, mocą § 44 ust. 4 załącznika do uchwały postanowiła, że Przewodniczący powołuje komisarza w celu przeprowadzenia głosowania. Następnie w ust. 5 tego paragrafu Rada wskazała zadania komisarza. Tym samym Rada ustanowiła nowy, nieznanym ustawie o samorządzie gminnym, organ wewnętrzny Rady – komisarza oraz przekazała mu kompetencje z zakresu zliczania głosów. Takie przekazanie kompetencji przewodniczącego innemu podmiotowi jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Na stanowisku takim stoją również sądy administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 czerwca 1995 r., sygn. akt III SA 1179/95, orzekł, że w statucie gminy nie można powoływać innych organów niż przewidziane w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym i określać ich zadań i uprawnień kosztem kompetencji organów ustawowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08, orzekł, że niedopuszczalne jest przekazywanie przez przewodniczącego kompetencji do reprezentowania rady na zewnątrz na rzecz innego pełnomocnika, będącego radnym.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Ustawodawca w sposób wyraźny wskazał więc w art. 19 ust. 2 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym, iż przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, który tylko w przypadku nieobecności przewodniczącego wykonuje jego zadania – nie ma więc podstaw by zadanie przewodniczącego wykonywał inny nieznanym ustawie podmiot.

Logiczną konsekwencją stwierdzenia nieważności § 44 ust. 4 i ust. 5 jest stwierdzenie nieważności § 44 ust. 6 pkt 3 we fragmencie „komisarza oraz” oraz pkt 5 we fragmencie „przez komisarza z lewej i”. Wynika to z faktu bezpośredniego powiązania między nimi.

Na podstawie § 74 ust. 2 pkt 4 w związku z § 74 ust. 1 Statutu Rada Gminy Niechlów zobowiązała Komisję Rewizyjną do składania Radzie, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, rocznego sprawozdania ze swojej działalności w roku poprzednim, zawierającego m.in. ocenę wykonania budżetu Gminy za rok ubiegły oraz wniosek w sprawie absolutorium.

Zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

Natomiast na podstawie art. 270 ustawy o finansach publicznych: 1. Sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego zarząd przekazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku budżetowym. 2. Komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268, przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również opinia z tego badania. 3. Komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu. 4. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

Skoro zatem sprawozdanie finansowe przekazuje się Radzie do dnia 31 maja, a sprawozdanie roczne z wykonania budżetu przedstawia się w terminie do dnia 31 marca, po czym sprawozdania te rozpatruje Komisja Rewizyjna, to zapis Statutu w części dotyczącej nałożenia na Komisję Rewizyjną obowiązku złożenia do dnia 31 marca sprawozdania z działalności, obejmującego ocenę wykonania budżetu, stoi w sprzeczności z art. 267 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Podobnie zapis nakładający na Komisję Rewizyjną obowiązek złożenia, do dnia 31 marca, sprawozdania z działalności, obejmującego wniosek w sprawie absolutorium, stoi w sprzeczności z brzmieniem art. 270 ust. 3

ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium.

Trzeba podkreślić, że organ administracji publicznej wypełniając delegację ustawową obowiązany jest działać zgodnie z udzielonym mu upoważnieniem. Każdorazowe przekroczenie zakresu kompetencji ustawowej do podjęcia uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Z powołanych powyżej przepisów ustawy wprost wynika, jakie terminy na ocenę wykonania budżetu Gminy za rok ubiegły oraz przedłożenie wniosku w sprawie absolutorium przez Komisję Rewizyjną przewidział ustawodawca, i z uwagi na to nie jest dopuszczalne powtarzanie czy też modyfikowanie tych postanowień w uchwale organu stanowiącego gminy. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do powtarzania czy też modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych czy też ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

Biorąc pod uwagę powyższe uznać należy za zasadne stwierdzenie nieważności § 74 ust. 2 pkt 4 Statutu, jako regulacji będącej modyfikacją przepisów ustawy o finansach publicznych.

Regulując kwestie dotyczące zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, Rada Gminy Niechlów, w § 88 ust. 4 załącznika do uchwały, wskazała, że wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej stanowi załącznik nr 4 do niniejszego Statutu.

W tym miejscu zauważenia wymaga, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek”. Ustawa nie przewiduje żadnych wymogów formalnych dla wniosku, na podstawie którego udostępniana jest informacja publiczna. Załącznik nr 4 do Statutu Gminy Niechlów określa natomiast obowiązek podania przez osobę ubiegającą się o udostępnienie informacji publicznej konkretnych danych osobowych, tj. wnioskodawcy oraz jego adresu. Warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2012 r. (sygn. akt I OSK 1991/12) w którym stwierdza się, że „w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Pogląd ten uzasadniony jest brakiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację. Cel ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz regulacja art. 10 ust. 2 ustawy, który przewiduje, iż informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, uzasadnia wywód, iż postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone”. Również Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w wystąpieniach z dnia 20 listopada 2013 r. (DOLiS-035-3675/13) oraz z dnia 18 czerwca 2014 r. (DOLiS-035-1241/14) zwrócił uwagę na nieprawidłowości w formularzach wniosków o udostępnienie informacji publicznej polegające na żądaniu podania danych, które nie są niezbędne do realizacji udostępnienia informacji publicznej. GIODO stwierdza, że „jak stanowi art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Zatem dla realizacji prawa dostępu do informacji publicznej nie zawsze jest potrzebne pozyskiwanie przez podmiot udostępniający informację publiczną danych osobowych, w zakresie wskazanym w formularzu wniosku. Bowiem to wnioskodawca decyduje w jakiej formie oczekuje zrealizowania prawa dostępu do informacji publicznej – korzystając z praw przysługujących mu na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej – wskazując w tym celu, np. adres do korespondencji, albo adres poczty elektronicznej i takie dane osobowe zobowiązany jest jedynie podać”.

Z art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika ponadto, że również sposób oraz forma udostępnienia informacji publicznej nie została w żaden sposób określona przez ustawodawcę, a zatem osoba wnosząca o udostępnienie informacji publicznej posiada pełną dowolność w ich wskazywaniu. Natomiast za-



łącznik nr 4 do Statutu przewiduje ograniczenie sposobów i form udostępniania informacji publicznej do tych wskazanych we wzorze. Jedyne ograniczenie dotyczące formy i sposobu udostępniania informacji publicznej jakie przewidział ustawodawca, wynika z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem: „Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się”. Brak jest zatem podstawy prawnej do ograniczenia przez Radę Gminy sposobów i form udostępniania informacji publicznej.

Mając na uwadze powyższe zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 88 ust. 4 Statutu oraz załącznika nr 4 do Statutu, w związku z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 1 oraz art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*