

**Protokół nr 4/2015
z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Wrocławia
z 12 lutego 2015 r.**

**(posiedzenie zwołane w trybie pilnym w czasie przerwy w obradach sesji Rady Miejskiej Wrocławia
w dniu 12.02.2015 r.)**

BRM-DPP.0012.14.2.2015

Posiedzenie komisji prowadził przewodniczący Tomasz Hanczarek.
Na ogólną liczbę 8 radnych, wszyscy radni byli obecni.

Porządek posiedzenia:

- I. Zatwierdzenie porządku posiedzenia.
- II. Zmiana planu kontroli Komisji Rewizyjnej w 2015 roku.
- III. Przyjęcie protokołu z 14.01.2015 r.

Ad I. Komisja przyjęła bez uwag porządek posiedzenia.

Ad II. Przewodniczący Komisji Tomasz Hanczarek poinformował radnych członków Komisji Rewizyjnej o opinii prawnej sporządzonej przez radcę prawnego Jacka Dźedzyka w sprawie przeprowadzenia przez Komisję Rewizyjną RM Kontroli działalności Urzędu Stanu Cywilnego w zakresie:

- a. prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie zmiany imion i nazwisk,
- b. prawidłowości uzupełniania i prostowania aktów stanu cywilnego.

**Opinia prawna
w zakresie przyjętego zakresu kontroli komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Wrocławia
w Urzędzie Stanu Cywilnego.**

Z przekazanych dla opiniującego dokumentów wynika, iż Komisja Rewizyjna przyjęła w planie kontroli Komisji Rewizyjnej RM na rok 2015 w pkt.2 kontrolę USC we Wrocławiu w zakresie:

- a. prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie zmiany imion i nazwisk
- b. prawidłowości uzupełniania i prostowania aktów stanu cywilnego.

Na wstępie należy zauważyć, iż problematyka objęta kontrolą należy do regulacji ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo aktów stanu cywilnego (Dz. U. tj. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264 ze zm.). Ustawa ta w sposób precyzyjny w art. 8 ust. 1 i ust. 3-4, które to przepisy stanowią:

art. 8. 1. Nadzór nad rejestracją stanu cywilnego sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

3. Wojewodowie sprawują nadzór nad działalnością urzędów stanu cywilnego w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie.

4. Wojewoda jest organem odwoławczym od orzeczeń administracyjnych wydanych na podstawie ustawy.

Zgodnie z art. 6 p.a.s.c. podmiotem dokonującym czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego jest kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca. Kierownik jest organem administracji publicznej czuwającym nad poprawnością rejestracji stanu cywilnego i prawidłowością czynności przed nim dokonywanych. Zadania realizowane przez Urzędy Stanu Cywilnego należą do zadań z zakresu administracji rządowej, a organami nadzoru i kontroli, nad realizacją tych zadań z zakresu objętego przedmiotem planowanej kontroli należą na mocy ustawy do ministra właściwego ds. wewnętrznych oraz właściwego wojewody. Identyczny pogląd wynika z Komentarza Prawo o aktach stanu cywilnego wydawnictwo LexisNexis autorstwa Alicji Czajkowskiej Elżbiety Pachniewicz, gdzie czytamy str. 32: *„Na podstawie § 24 rozporządzenia wykonawczego do sprawowania kontroli prawidłowości sporządzania aktów stanu cywilnego i prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, należytego ich zabezpieczenia przed uszkodzeniem, zniszczeniem i kradzieżą oraz dostępem osób trzecich upoważniony jest wojewoda. Wojewoda jest także organem wyższego stopnia, którego zgoda jest wymagana w przypadku wyniesienia ksiąg poza lokal urzędu oraz uprawnionym do unieważnienia jednego z dwóch aktów stwierdzających to samo zdarzenie. Wojewoda rozstrzyga też spory o właściwość pomiędzy urzędami stanu cywilnego w tym samym województwie. ... Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz wojewoda, poza funkcjami nadzoru i kontroli oraz legislacyjnymi udziela kierownikom urzędów stanu cywilnego wyjaśnień i wytycznych dotyczących stosowania prawa w formie opracowań pisemnych, konferencji i szkolenia.”* W mojej ocenie brak jest podstaw do objęcia tych zadań kontrola komisji rewizyjnej.

Ponadto należy również zwrócić uwagę, iż postępowania objęte przedmiotem planowanej kontroli podlegają kontroli instancyjnej, co do legalności wydawanych decyzji przez wojewodę dolnośląskiego zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy prawo aktów stanu cywilnego. Ponadto akta postępowania w sprawach akt stanu cywilnego posiadają dane osobowe chronione na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych jak również zgodnie z odpowiednimi regulacjami kodeksu postępowania administracyjnego wgląd do akt postępowania ma ograniczony krąg podmiotów głównie organu prowadzącego postępowanie oraz stron postępowania administracyjnego.

Szczególne charakter czynności kontrolnych oraz brak dostatecznej regulacji ustawowej odnoszącej się do zasad i trybu wykonywania tych czynności, powoduje, że związane z tym kwestie są źródłem wątpliwości będących częstym zarzewiem konfliktów komisji rewizyjnej z organem wykonawczym gminy. Jak podnosi się w doktrynie dotyczy to zwłaszcza prawa ("roszczeń") komisji rewizyjnej do:

- 1) wglądu do dokumentacji indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w szczególności do akt:
 - decyzji podatkowych podejmowanych przez wójta gminy,
 - decyzji w sprawach pomocy społecznej podejmowanych przez kierownika OPS;
- 2) otrzymania informacji dotyczących wysokości wynagrodzeń poszczególnych pracowników samorządowych.

Komisja rewizyjna jest wewnętrznym organem rady gminy, z czego wynika, że zakres jej uprawnień nie może wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła ją do działania w tym zakresie. Podobnie bowiem jak w dziedzinie prawa prywatnego, obowiązuje tu zasada, w myśl której nikt nie może przenieść na drugiego więcej praw, aniżeli sam posiada (*nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*). Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 26 sierpnia 2010 r. sygn. akt II SA/Ke 371/10 opublikowany w LEX *LEX* nr 737769, w którym sąd administracyjny prawidłowo odnosi się do domniemania kompetencji kontrolnych rady gminy, a w szczególności: **„Przepis art. 18a ust. 1 u.s.g. określający kompetencje rady w zakresie podmiotów podlegających kontroli stanowi uzupełnienie przepisu art. 18 u.s.g. ustalającego zakres i przedmiot kompetencji rady gminy. Przy interpretacji powołanych przepisów należy kierować się naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Z zasady tej wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii”**. Z przepisów określających kompetencje rady wynika jednoznacznie, że do zakresu działania rady należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, w tym zwłaszcza tzw. zadania własne, obejmujące zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 6 i 7 u.s.g.). Wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej zastrzeżone zostało do kompetencji odrębnych organów administracji samorządowej: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (art. 39 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 3 u.s.g.), a w tym konkretnym przypadku na rzecz kierownika urzędu stanu cywilnego. Oznacza to, że radzie, a tym samym i jej komisjom, nie przysługuje prawo ingerowania w tę sferę działania, w tym również prawo kontrolowania tych decyzji. Wielokrotnie podkreślał to NSA, odmawiając radzie prawa ustanawiania w tym zakresie jakichkolwiek ogólnie obowiązujących nakazów lub zakazów, wstrzymywania wykonania tych decyzji (wyrok z dnia 4 stycznia 1991 r., SA/Wr 1055/90, LEX nr 10195), wydawania takich decyzji zamiast wójta (wyrok z dnia 27 marca 1991 r., I SA 138/91, LEX nr 10211) czy też ustanawiania, w drodze przepisów gminnych bądź aktów wewnętrznych (wytycznych), warunków ograniczających samodzielność wykonywania przez wójta gminy ustawowo przyznanej mu kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach należących do zadań zleconych gminie (wyrok z dnia 11 września 1992 r., IV SA 404/92, LEX nr 10353), do jakich w znacznej mierze należą sprawy pomocy społecznej (zob. art. 11 u.p.s.). Podobne stanowisko zajmuje orzecznictwo administracyjne. Jak bowiem słusznie zauważono w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody wrocławskiego: "Bez wyraźnego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może zastępować wójta (burmistrza, prezydenta) innym podmiotem praw i obowiązków niż wskazany w ustawie. Komisja rady nie może wykonywać praw i obowiązków zastrzeżonych przepisami ustawy dla innych organów" (rozstrzygnięcie n. wojewody wrocławskiego z dnia 24 lutego 1995 r., ON.II.0914/5/95, LEX nr 42973). To samo odnosi się do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, w tym kierownika ośrodka pomocy społecznej, którym - stosownie do art. 39 ust. 4 ustawy samorządowej - upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych udziela rada gminy, a nie wójt (burmistrz, prezydent miasta). Znamienny w tym względzie jest zwłaszcza wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1994 r., SA/Ld 1417/94, LEX nr 23942, w którym czytamy m.in.:

"1. Uprawnienie wynikające z art. 39 ust. 3 [obecnie: ust. 4 - A.Sz.] ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) i uprawnienie oparte na art. 46 ust. 5 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (...) jest uprawnieniem rady gminy jako organu stanowiącego i wyraża się w możliwości wyznaczenia innego (niż ustawowo określony wójt lub burmistrz) organu właściwego do załatwiania

indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w formie decyzji. Uchwała rady gminy upoważniająca (...) inny organ do wydawania decyzji administracyjnych (w tym też decyzji z zakresu pomocy społecznej) ma charakter przepisów gminnych i powinna stanowić element podstawy prawnej określonych w niej decyzji administracyjnych.

2. Upoważnienie udzielone przez radę gminy kierownikowi ośrodka pomocy społecznej nie jest pełnomocnictwem do działania w jej imieniu, ale ma charakter przepisu kompetencyjnego, przenoszącego kompetencję ustawowo przypisaną wójtom (burmistrzom) na kierownika ośrodka pomocy społecznej. Z chwilą udzielenia tego upoważnienia kierownik ośrodka pomocy społecznej pełni funkcję [organu - A.Sz.] administracji i wydaje decyzje we własnym imieniu, a nie w imieniu rady gminy, choć to ona udziela upoważnienia".

Orzeczenie powyższe jest tylko częściowo aktualne, ponieważ obecnie obowiązująca ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. przyznaje kompetencję udzielenia kierownikowi ośrodka upoważnienia do wydawania decyzji wójtowi, a nie radzie gminy - zob. art. 110 ust. 7 tej ustawy. Dobrze jednak ilustruje istotę wyposażania w kompetencje orzecznicze organów, o których mowa w art. 39 ust. 4 u.s.g.

„Należy mieć także na uwadze fakt, iż akta indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej z istoty rzeczy zawierają informacje dotyczące osób fizycznych, pozwalające na określenie tożsamości tych osób, czyli ich dane osobowe. Zasady i procedury dostępu do tego rodzaju danych normuje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 z późn. zm.). Wprowadza ona powszechne prawo każdego człowieka do ochrony dotyczących go danych osobowych (art. 1 ust. 1 u.o.d.o.). Przetwarzanie danych osobowych, obejmujące także ich udostępnianie (art. 7 pkt 2 u.o.d.o.), może odbywać się wyłącznie w zakresie i trybie określonym ustawą (art. 1 ust. 2 u.o.d.o.). Zasady te sprecyzowano w rozdziale 3 ustawy. W szczególności trzeba zwrócić uwagę na art. 23 ust. 1 u.o.d.o., zgodnie z którym warunkami legalnego wglądu komisji rewizyjnej do akt indywidualnych spraw administracyjnych są:

- a) uzyskanie zgody zainteresowanego (osoby, której dane dotyczą), albo
- b) istnienie przepisu prawa upoważniającego komisję do wglądu, albo
- c) wykazanie, że wgląd jest niezbędny do realizacji ustawowych zadań komisji (szerzej o tym A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych...*, s. 48 i n. oraz J. Barta, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz...*, s. 83 i n.; zob. też J. Boć, *Prawo do prywatności...*, oraz I. Lipowicz, *Zasady administracyjnoprawnej ochrony...*)”.

Reasumując należy stwierdzić, iż przyjęty plan kontroli przez Komisję Rewizyjną w zakresie pkt. 2 tj. kontroli działalności USC we Wrocławiu, narusza prawo powszechnie obowiązujące, co zostało powyżej wywiedzione w niniejszej opinii.

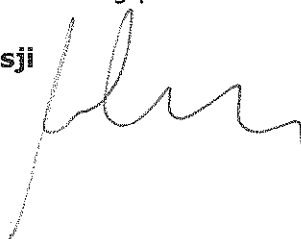
Radca prawny
(-) Jacek Dźiedzzyk

W związku z powyższym Komisja postanowiła jednogłośnie w wyniku głosowania o wykreśleniu z planu kontroli na rok 2015 przedmiotowej kontroli.

Ad III. Komisja przyjęła bez uwag protokół z 14.01.2015 r.

Przewodniczący Komisji

Tomasz Hanczarek



Protokół sporządził

Ryszard Parkitny

