



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 2 lipca 2015 r.

Poz. 2120

### WYROK NR III SA/LU 647/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 5 lutego 2015 r.

**w sprawie ze skarg Wojewody Lubelskiego i Prokuratora Rejonowego w Lubartowie na uchwałę Rady Gminy Ostrówek z dnia 29 marca 2003 r. nr V/25/2003 w sprawie Statutu Gminy Ostrówek**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Grzegorz Wałęjko (sprawozdawca)

Sędziowie Sędzia WSA Jerzy Drwał Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak

Protokolant Referent Paulina Nagajek

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 5 lutego 2015 r.

sprawy ze skarg Wojewody Lubelskiego i Prokuratora Rejonowego w Lubartowie

na uchwałę Rady Gminy Ostrówek

z dnia 29 marca 2003 r. nr V/25/2003

w sprawie Statutu Gminy Ostrówek

I. stwierdza nieważność uchwały nr V/25/2003 Rady Gminy Ostrówek z dnia 29 marca 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Ostrówek w części obejmującej § 11 ust. 1 i 2, § 23, § 27 ust. 2 w zakresie dotyczącym Sekretarza i Skarbnika Gminy, § 27 ust. 3, § 54, § 76 ust. 1 i 2, § 79, § 80, § 101 ust. 5, § 104 ust. 2, § 120 w zakresie sformułowania „po ich formalnym przyjęciu” oraz § 123;

II. określa, że zaskarżona uchwała w części objętej stwierdzeniem nieważności nie może być wykonana.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 29 marca 2003 r. Nr V/25/2003 Rada Gminy Ostrówek uchwaliła Statut Gminy Ostrówek.

Na powyższą uchwałę Wojewoda Lubelski złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 11 ust. 1 i 2, § 23, § 27 ust. 2 w brzmieniu „oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy” § 27 ust. 3, § 54, § 76 ust. 1 i 2, § 79, § 80, § 101 ust. 5, § 104 ust. 2, § 120 w brzmieniu: „po ich formalnym przyjęciu” oraz § 123 uchwały.

Wojewoda wskazał, że według § 11 ust. 1 Statutu Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej ma obowiązek uczestniczyć w sesjach Rady na zaproszenie, a zgodnie z § 11 ust. 2 Statutu Przewodniczący Rady obowiązany jest zapraszać przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy na sesje Rady Gminy o proponowanym porządku obrad dotyczącym uchwalenia budżetu gminy i istotnych zagadnieniach dotyczących wsi i jej mieszkańców.

W ocenie Wojewody Lubelskiego przytoczone postanowienia Statutu stanowią niedopuszczalną modyfikację art. 37a ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), dalej powoływanej także jako „u.s.g.” lub „ustawa”. Zgodnie z treścią tego przepisu, obowiązującego w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. W świetle przepisu ustawowego, od swobodnego uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Ustawa wprowadza bowiem uprawnienie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do uczestniczenia w sesjach rady gminy, nie zaś obowiązek. Rada Gminy nie może zatem przekształcać mocą postanowień statutowych ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny. Z kolei § 11 ust. 2 Statutu wprowadza nieuprawnione ograniczenie obowiązku zawiadamiania o sesjach Rady Gminy. Zgodnie bowiem z regulacją statutową obowiązek ten dotyczy jedynie sesji, których porządek obrad dotyczy uchwalenia budżetu gminy i istotnych zagadnień dotyczących wsi i jej mieszkańców, podczas gdy ustawa stanowi, że przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Z kolei § 23 oraz § 54 Statutu w opinii Wojewody wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 22 ust. 1 u.s.g. i wkraczają bezpośrednio w wyłączne kompetencje wójta gminy. Zgodnie z § 23 Statutu, obsługę Rady i jej organów zapewnia pracownik Urzędu Gminy, zatrudniony na stanowisku do spraw obsługi Rady. Ponadto w myśl § 54 Statutu, obsługę biurową sesji (wysłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady (ust. 1). Pracownik, o którym mowa w ust. 1 podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady (ust. 2).

Wojewoda zauważył, że zgodnie z przepisami u.s.g., wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy). Powołując się na przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1202) Wojewoda podniósł, 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. 4 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 nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

Dalej, Wojewoda podniósł, że postanowienia § 27 ust. 2 Statutu, w zakresie w jakim odnoszą się do Sekretarza i Skarbnika Gminy oraz § 27 ust. 3 Statutu stanowią nieuprawnioną ingerencję w kompetencje Wójta, wynikające z art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g. W § 27 ust. 2 Statutu zawarta została regulacja, że w sesjach Rady Gminy uczestniczą - z głosem doradczym - Wójt oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy. Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady (§ 27 ust. 3 statutu).

Wojewoda zauważył, że z przywołanych przepisów ustawowych wynikają wyłączne kompetencje wójta sprawującego funkcję kierownika urzędu i zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Do Wójta jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego osób wskazanych w § 27 ust. 2 i ust. 3 Statutu - pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym także w zakresie udziału w sesji Rady.

Z kolei w rozdziale 7 Statutu, zatytułowanym „Radni” znalazły się między innymi postanowienia nakładające na radnych obowiązek spotkań z wyborcami z określoną częstotliwością (§ 76 ust. 1 i 2). Zgodnie z tymi regulacjami, spotkania ze swoimi wyborcami radni powinni odbywać nie rzadziej niż 2 razy w roku (§ 76 ust. 1); nie rzadziej niż raz w kwartale radni winni przyjmować w swoich okręgach

wyborczych – w terminie i miejscu podanym uprzednio do wiadomości wyborców — osoby, które chciałyby złożyć skargi i wnioski czy postulaty (§76 ust. 2).

Zdaniem Wojewody, powyższe przepisy zostały wprowadzone do uchwały z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 u.s.g. Regulacje te nie dotyczą bowiem kwestii natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych art. 22 ust. 1 u.s.g., ale odnoszą się do treści art. 23 i następnych ustawy, określających obowiązki radnego. Rada, podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do przestrzegania przepisów ustawy, która w art. 23 ust. 1 stanowi, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Rada Gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego, bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego.

Ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym.

Dalej Wojewoda stwierdził, że regulacje zawarte w § 79 i § 80 Statutu nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy o samorządzie gminnym. W myśl § 79 Statutu, Rada może odbywać wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw (ust. 1). Wspólne sesje organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 2). Zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważniony wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 3). Zgodnie zaś z § 80 Statutu, koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba, że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej (ust. 1). Przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad (ust. 2). Powyższymi zapisami Rada Gminy wprowadziła instytucję odbywania sesji rady gminy z radami innych jednostek samorządu terytorialnego w celu rozpatrywania i rozstrzygania wspólnych dla nich spraw. Wprowadziła także procedurę dotyczącą kwestii ich zwoływania oraz uchwalania wspólnego regulaminu obrad. Zdaniem Wojewody, w kontekście przepisów ustrojowych kompetencje uchwałodawcze na poziomie gminy przysługują radzie gminy, jako jej organowi stanowiącemu. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (Rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 - 73a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu.

Z kolei odnosząc się do przepisu § 101 ust. 5 Statutu, Wojewoda podniósł, że regulacja tego przepisu ograniczająca możliwość uczestnictwa w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej do jej członków oraz zaproszonych osób jest sprzeczna z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z § 101 ust. 5 Statutu w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby. W myśl art. 11b u.s.g., działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). 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 (ust. 2).

Wojewoda zauważył, że Rada Gminy nie była władna ograniczyć udziału w posiedzeniu komisji rewizyjnej osób niebędących członkami tej komisji tylko do osób zaproszonych. Ograniczenie jawności

może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice (np. państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, handlowa itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). Oznacza to między innymi, że tylko w tego rodzaju przypadkach można wyłączyć jawność sesji lub posiedzenia komisji. Podstawę prawną wprowadzenia takiego ograniczenia mogą stanowić jedynie przepisy konkretnych ustaw, nie zaś przepisy statutu gminy.

Dalej Wojewoda zauważył, że istotną wadą prawną obarczona jest regulacja § 104 ust. 2 Statutu. Zgodnie z § 104 ust. 1 Statutu, Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania. Z kolei w § 104 ust. 2 postanowiono, że w przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący komisji rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.

Przytoczona regulacja uprawnia Radę Gminy do podjęcia, na wniosek Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy w imieniu gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze biegłego. Powołując się na orzecznictwo sądownoadministracyjne, Wojewoda wskazał, że takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 u.s.g. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 u.s.g., za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo do między innymi zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy). Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami.

Odnosząc się do treści § 120 Statutu, Wojewoda podniósł, że przepisy statutowe nie mogą obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów prawa obywatelskiego do informacji publicznej, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Rada Gminy zamieszczając w Statucie zapis, który uzależnia udostępnianie protokołów z posiedzeń Rady i Komisji od ich formalnego przyjęcia, ograniczyła dostęp obywateli do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych nie mając do tego ustawowego upoważnienia.

Z kolei § 123 Statutu, zdaniem Wojewody, wykracza poza materię statutu. Podstawy dopuszczalności ograniczenia prawa do informacji publicznej zostały wskazane w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. Z U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.). W § 123 Statutu Rada Gminy wprowadziła ograniczenia dotyczące udostępniania dokumentów.

Statut w § 123 stanowi, że uprawnienia określone w § 119 i 121 nie znajdują zastosowania: 1/ w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw - jawności; 2/ gdy informacje publiczne stanowią prawem chronione tajemnice; 3/ w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej, niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zdaniem Wojewody, na podstawie art. 11b ust. 3 u.s.g., rada upoważniona jest do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie „zasad dostępu i korzystania z dokumentów”, którym posługuje się przepis, jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno - organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo ograniczenia ustawowej zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego ani też rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Ostrówek wskazała, że uwzględniła w całości skargę Wojewody Lubelskiego, w ten sposób, że usunęła nieprawidłowości wskazane w skardze Wojewody Lubelskiego, podejmując w dniu 10 lipca 2014 r. uchwałę nowelizującą Statut Gminy Ostrówek (Nr XXXV/199/14)), w zakresie zaskarżenia przez Wojewodę. Rada wskazała, że z uwagi na wykreślenie ze Statutu Gminy Ostrówek przepisów sprzecznych z przepisami prawa wymienioną wyżej uchwałą z dnia 10 lipca 2014 r., dalsze prowadzenie postępowania przed Sądem staje się bezprzedmiotowe i w tej sytuacji Rada Gminy Ostrówek wnosiła o jego umorzenie.

Na rozprawie w dniu 5 lutego 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie postanowił na podstawie art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), dalej powoływanej jako „P.p.s.a.”, zarządzić połączenie spraw sygn. akt III SA/Lu 647/14 i III SA/Lu 722/14 w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia i prowadzić sprawę pod sygn. akt III SA/Lu 647/14.

Połączenie spraw w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia było uzasadnione tym, że omówioną wyżej uchwałą zaskarżył również Prokurator Rejonowy w Lubartowie, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały, przy czym sformułował zarzuty jedynie w zakresie niezgodności z prawem § 101 ust. 5 Statutu Gminy Ostrówek. Na rozprawie w dniu 5 lutego 2015 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Lublinie sprecyzował skargę Prokuratora Rejonowego w Lubartowie w ten sposób, że skarga ta dotyczy stwierdzenia nieważności Statutu w zakresie jego § 101 pkt 5 oraz przyłączył się do skargi Wojewody Lubelskiego w pozostałym zakresie. Odnosząc się do wniosku Gminy Ostrówek o umorzenie postępowania ze względu na podjęcie przez Radę Gminy Ostrówek uchwały uchylającej Statut w zaskarżonym zakresie, wskazał, że inne są skutki czasowe stwierdzenia nieważności uchwały, a inne skutki uchylenia uchwały przez Radę Gminy. Wniósł o uwzględnienie obydwu skarg i stwierdzenie nieważności Statutu w zakresie objętym skargą Wojewody Lubelskiego.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje.**

Obydwie skargi są uzasadnione, bowiem uzasadnione są wszystkie zarzuty dotyczące sprzeczności z prawem wskazanych w skargach przepisów Statutu Gminy Ostrówek.

Uprawienie do złożenia skargi przez wojewodę wynika z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis ten daje organowi nadzoru legitymację do złożenia skargi do sądu administracyjnego w przypadku, gdy uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem, a organ nadzoru nie stwierdził jej nieważności w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uprawienie do złożenia skargi przez prokuratora wynika z art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.). Według tego przepisu, jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem, prokurator może wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest podjęta przez Radę Gminy Ostrówek uchwała z dnia 29 marca 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Ostrówek.

Znaczny upływ czasu od dnia podjęcia uchwały nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu jej nieważności, ponieważ uchwała w sprawie statutu gminy jest aktem prawa miejscowego, co pozwala na stwierdzenie jej nieważności, mimo upływu rocznego terminu, o którym mowa w art. 94 ust. 1 u.s.g.

W świetle art. 94 Konstytucji RP 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. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisach poszczególnych ustrojowych ustaw samorządowych, w tym w art. 40 ust. 1 u.s.g. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że konstytucyjna formuła wydawania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie oznacza, że akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze zależnym (pochodnym), stanowione mogą być wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i to upoważnienia wyraźnego, a nie tylko pośrednio wynikającego z przepisów ustawowych. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej samoistnie mogą stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą legitymować się wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Kraków 2007, s. 87). Stanowisko to jest powszechnie akceptowane również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. dla przykładu wyrok NSA z 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Finanse Komunalne 4/2003, s. 53; wyrok NSA z 29 maja 2009 r., I OSK 178/09, orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2007r., II SA/Rz 585/07, SIP LEX nr 340159; wyrok WSA w Gliwicach z 8 listopada 2007r., II SA/GL 531/07, SIP LEX nr 364969; wyrok WSA w Lublinie z 18 listopada 2008 r., III SA/Lu 309/08, wyrok WSA w Lublinie z 7 maja 2012 r., III SA/Lu 89/12, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zaznaczyć należy, że gminy powinny samodzielnie normować swoją strukturę. Według reguły zawartej w Karcie Samorządu Lokalnego, samorządowi należy zapewnić swobodę kształtowania swych organów, jak

też niezależność wybranym przedstawicielom (radnym). Przy czym, rada gminy nie jest prawodawcą samodzielnym, tak jak parlament i może stanowić normy prawne tylko działając w granicach przyznaných jej wyraźnie kompetencji. Wprawdzie kompetencja do stanowienia statutów wynika już z samej normy konstytucyjnej, to jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, jednak statut nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu statutu moc wiążącą dla rady gminy stanowią także, obok ustawy zasadniczej, ustawy zwykłe. Ograniczenia swobody statutowej gminy będą zatem polegały na zakazie uregulowania szczegółowych kwestii ustrojowych odmiennie niż czynią to przepisy ustawy, zakazie powtarzania rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania w statucie zagadnień ustrojowych, do których uregulowania w drodze statutu została gmina upoważniona przez wyraźny przepis ustawy.

W niniejszej sprawie Wojewoda Lubelski wraz z Prokuratorem wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 11 ust. 1 i 2, § 23, § 27 ust. 2 w brzmieniu „oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy”, § 27 ust. 3, § 54, § 76 ust. 1 i 2, § 79, § 80, § 101 ust. 5, § 104 ust. 2, § 120 w brzmieniu: „po ich formalnym przyjęciu” oraz § 123 uchwały.

Odnosząc się kolejno do wskazanych wyżej przepisów Statutu, Sąd zważył, co następuje.

Przepis § 11 ust. 1 Statutu, stanowi, że Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej ma obowiązek uczestniczyć w sesjach Rady na zaproszenie. Zgodnie z § 11 ust. 2 Statutu Przewodniczący Rady obowiązany jest zapraszać przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy na sesje Rady Gminy o proponowanym porządku obrad dotyczącym uchwalenia budżetu gminy i istotnych zagadnień dotyczących wsi i jej mieszkańców. Podzielić należy ocenę skarżącego, że powyższa regulacja stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 37a u.s.g., zgodnie z którym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. W świetle przepisu ustawowego, od swobodnego uznania przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej zależy, czy weźmie on udział w posiedzeniu rady gminy, czy też nie będzie w nim uczestniczył. Ustawa wprowadza bowiem uprawnienie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do uczestniczenia w sesjach rady gminy, nie zaś obowiązek. Rada Gminy nie może zatem przekształcać mocą postanowień statutowych ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny. Z kolei § 11 ust. 2 Statutu wprowadza nieuprawnione ograniczenie obowiązku zawiadamiania o sesjach Rady Gminy. Zgodnie bowiem z regulacją statutową obowiązek ten dotyczy jedynie sesji, których porządek obrad dotyczy uchwalenia budżetu gminy i istotnych zagadnień dotyczących wsi i jej mieszkańców, podczas gdy ustawa stanowi, że przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. Przechodząc do analizy § 23 oraz § 54 Statutu, należy powtórzyć za Wojewodą Lubelskim, że wskazane przepisy istotnie wykraczają poza zakres upoważnienia dla rady gminy wynikający z art. 22 ust. 1 u.s.g. i wkraczają bezpośrednio w wyłączne kompetencje wójta gminy. Zgodnie z § 23 Statutu, obsługę Rady i jej organów zapewnia pracownik Urzędu Gminy, zatrudniony na stanowisku do spraw obsługi Rady. Natomiast w myśl § 54 Statutu, obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Gminy w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady (ust. 1). Pracownik, o którym mowa w ust. 1 podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady (ust. 2). Wskazać jednak należy, że zgodnie z przepisami u.s.g. wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy). Mając na uwadze przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych wskazać należy, że wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organu gminy, określone przez ustawodawcę jako kierownictwo. Zatem to wójt, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Przepis art. 4 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 nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

Z kolei postanowienia § 27 ust. 2 Statutu, w zakresie w jakim odnoszą się do Sekretarza i Skarbnika Gminy oraz § 27 ust. 3 Statutu stanowią nieuprawnioną ingerencję w kompetencje Wójta, wynikające

z art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g. W § 27 ust. 2 Statutu zawarty został zapis, że w sesjach Rady Gminy uczestniczą - z głosem doradczym - Wójt oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy. Do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli Rady (§ 27 ust. 3 statutu). Z przepisów ustawowych wynikają wyłączne kompetencje wójta sprawującego funkcję kierownika urzędu i zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Do Wójta jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego osób wskazanych w § 27 ust. 2 i ust. 3 Statutu - pozostaje powierzenie im określonych obowiązków, w tym także w zakresie udziału w sesji Rady. W rozdziale 7 Statutu, zatytułowanym „Radni” znalazły się między innymi postanowienia nakładające na radnych obowiązek spotkań z wyborcami z określoną częstotliwością (§ 76 ust. 1 i 2). Zgodnie z tymi regulacjami, spotkania ze swoimi wyborcami radni powinni odbywać nie rzadziej niż 2 razy w roku (§ 76 ust. 1); nie rzadziej niż raz w kwartale radni winni przyjmować w swoich okręgach wyborczych – w terminie i miejscu podanym uprzednio do wiadomości wyborców – osoby, które chciałyby złożyć skargi i wnioski czy postulaty (§76 ust. 2). Prawidłowe jest stanowisko skarżącego, że powyższe postanowienia zostały wprowadzone do uchwały z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 u.s.g. Regulacje te nie dotyczą bowiem kwestii natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych art. 22 ust. 1 u.s.g., ale odnoszą się do treści art. 23 i następnych ustawy, określających obowiązki radnego. Rada, podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do przestrzegania przepisów ustawy, która w art. 23 ust. 1 stanowi, że radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Rada Gminy, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest uznaniu radnego. Słusznie zauważył Wojewoda, że stawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowić podstawę normatywnej regulacji w tym zakresie o charakterze wykonawczym. Rację ma Wojewoda, że regulacje zawarte w § 79 i 80 Statutu nie znajdują uzasadnienia prawnego i zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia określonego przepisami ustawy o samorządzie gminnym. W myśl § 79 Statutu, Rada może odbywać wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw (ust. 1). Wspólne sesje organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 2). Zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważniony wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 3). Zgodnie zaś z § 80 Statutu, koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba, że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej (ust. 1). Przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad (ust. 2). Powyższymi postanowieniami Rada Gminy wprowadziła instytucję odbywania sesji rady gminy z radami innych jednostek samorządu terytorialnego w celu rozpatrywania i rozstrzygania wspólnych dla nich spraw. Wprowadziła także procedurę dotyczącą kwestii ich zwoływania oraz uchwalania wspólnego regulaminu obrad. Kompetencje uchwałodawcze na poziomie gminy przysługują radzie gminy, jako jej organowi stanowiącemu. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w pierwszej z wymienionych form następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (Rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 - 73a). W ramach tych rozwiązań gmina ma możliwość realizowania swoich zadań poprzez dokonywanie odpowiednich czynności, prawnie doniosłych. Nie ma natomiast takiej możliwości w przypadku wspólnych sesji poszczególnych rad, które są formą współpracy o charakterze tylko i wyłącznie faktycznym. W ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w ich zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu.

Wojewoda Lubelski oraz Prokurator trafnie zauważyli, że regulacja § 101 ust. 5 Statutu ograniczająca możliwość uczestnictwa w posiedzeniach Komisji Rewizyjnej do jej członków oraz zaproszonych osób jest sprzeczna z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z § 101 ust. 5 Statutu w posiedzeniach

Komisji Rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby. W myśl art. 11b u.s.g., działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). 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 (ust. 2). Rada gminy nie może ograniczyć udziału w posiedzeniu komisji rewizyjnej osób niebędących członkami tej komisji tylko do osób zaproszonych. Ograniczenie jawności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których przedmiotem informacji są prawnie chronione tajemnice (np. państwowa, służbowa, bankowa, podatkowa, handlowa itp.) lub prywatność osoby, której dane dotyczą (ochrona danych osobowych). Oznacza to między innymi, że tylko w tego rodzaju przypadkach można wyłączyć jawność sesji lub posiedzenia komisji. Podstawę prawną wprowadzenia takiego ograniczenia mogą stanowić jedynie przepisy konkretnych ustaw, nie zaś przepisy statutu gminy. Z ugruntowanego już orzecznictwa nadzoru administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego wynika, że nieważne jest poszerzenie zakresu wyłączeń jawności obrad rady, ponad przypadki wyłączeń przewidzianych ustawami. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem Wojewody, że istotną wadą prawną obarczona jest także regulacja § 104 ust. 2 Statutu. Zgodnie z § 104 ust. 1 Statutu, Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania. Z kolei w § 104 ust. 2 postanowiono, iż w przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący komisji rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osobę zarządzającą mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy. W ten sposób Statut uprawnia Radę Gminy do podjęcia, na wniosek Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, uchwały zobowiązującej wójta do zawarcia umowy w imieniu Gminy w celu dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobie zaangażowanej w charakterze biegłego. Takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 u.s.g. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 60 u.s.g., za gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (ust. 1). Wójt jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo do między innymi zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę gminy oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy). Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami. Narusza prawo także § 120 Statutu, który udostępnienie protokołów z posiedzeń Rady i Komisji uzależnia od ich formalnego przyjęcia. Wojewoda Lubelski słusznie podniósł, że przepisy statutowe nie mogą obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów prawa obywatelskiego do informacji publicznej, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Rada Gminy zamieszczając w Statucie zapis, który uzależnia udostępnianie protokołów z posiedzeń Rady i Komisji od ich formalnego przyjęcia, ograniczyła dostęp obywateli do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, nie mając do tego ustawowego upoważnienia.

Przepis § 123 Statutu, wykracza z kolei poza materię statutu. Podstawy dopuszczalności ograniczenia prawa do informacji publicznej zostały wskazane w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W § 123 Statutu Rada Gminy wprowadziła ograniczenia dotyczące udostępniania dokumentów. Statut w § 123 stanowi, że uprawnienia określone w § 119 i 121 („obywatelom udostępnia się dokumenty”) nie znajdują zastosowania: 1/ w przypadku wyłączenia - na podstawie ustaw – jawności; 2/ gdy informacje publiczne stanowią prawem chronione tajemnice; 3/ w odniesieniu do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej, niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego. Według art. 11b ust. 3 u.s.g., rada upoważniona jest do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie „zasad dostępu i korzystania z dokumentów”, którym posługuje się przepis, jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno - organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo ograniczenia ustawowej zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego ani też rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu.

Podsumowując należy zatem stwierdzić, że w badanej sprawie zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem. Zgodnie zaś z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.



Z kolei zgodnie z art. 147 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a, sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części. Znaczny upływ czasu od dnia podjęcia uchwały (29 marca 2003 r.) nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu jej nieważności, ponieważ uchwała w sprawie statutu gminy jest aktem prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Sąd nie uwzględnił wniosku Gminy Ostrówek o umorzenie postępowania sądowego motywowanego uwzględnieniem w całości skargi Wojewody Lubelskiego przez podjęcie w dniu 10 lipca 2014 r. uchwały uchylającej Statut Gminy Ostrówek w zakresie zaskarżenia. W ocenie Rady Gminy Ostrówek wykreślenie ze Statutu przepisów sprzecznych z prawem powoduje, że dalsze prowadzenie postępowania przed Sądem stało się bezprzedmiotowe. Z wnioskiem tym i argumentacją nie można zgodzić się, bowiem jak słusznie zauważył na rozprawie Prokurator Prokuratury Okręgowej w Lublinie, inne są skutki czasowe stwierdzenia nieważności uchwały, a inne skutki uchylenia uchwały przez radę gminy. Uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ jednostki samorządu terytorialnego eliminuje uchwałę z obrotu prawnego z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej, zaś stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. powoduje jej usunięcie z obrotu prawnego od daty, w której zaczęła ona obowiązywać. Zróznicowanie skutków stwierdzenia nieważności uchwały przez sąd i uchylenia uchwały przez organ jednostki samorządu terytorialnego ma konsekwencje prawne dla oceny bezprzedmiotowości postępowania przed sądem administracyjnym w sprawie ze skargi o stwierdzenie nieważności uchwały. Uchylenie uchwały nie czyni bowiem bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. Uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia, pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia jej uchylenia (tak NSA w wyrokach: z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 344/08, SIP Lex nr 434897, z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, SIP Lex nr 384291, w postanowieniach z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 228/13, SIP Lex nr 1286291, z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2964/13). W związku z tym uchylenie uchwały przez radę gminy nie może być utożsamiane z uwzględnieniem skargi w rozumieniu art. 54 § 3 P.p.s.a. Uchylenie uchwały mające skutek z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej nigdy w zakresie czasowego oddziaływania uchwały nie może mieć tak rozległego skutku jak działające od chwili jej podjęcia (ex tunc) stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd. Wskazana wyżej niemożność utożsamiania uchylenia uchwały przez radę gminy z uwzględnieniem skargi w rozumieniu art. 54 § 3 P.p.s.a. nie zamyka drogi przed rozważaniem, czy w sprawie nie zachodzi jednak bezprzedmiotowość postępowania, o której mowa w art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. wymagająca umorzenia postępowania przed sądem administracyjnym. W sytuacji kiedy uchylenie uchwały przez radę gminy nie czyni samo w sobie bezcelowym postępowania zmierzającego do dokonania kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, to dla stwierdzenia, że w konsekwencji uchylenia uchwały będącej aktem prawa miejscowego bezprzedmiotowe jest postępowanie w sprawie ze skargi na tę uchyloną uchwałę, konieczne byłoby wykazanie, że chociaż formalnie skutki uchylenia uchwały są odmienne od skutków stwierdzenia jej nieważności, to w stanie danej sprawy wskutek uchylenia zaskarżonej uchwały osiągnięto w istocie taki efekt prawny, jakby została stwierdzona nieważność uchwały (por. postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. akt II FSK 990/12, SIP Lex nr 1415192). W rozpatrywanej, w sytuacji kiedy uchwała obowiązywała przez wiele lat, nie można wykluczyć, że jej postanowienia naruszające prawo miały zastosowanie w konkretnych sytuacjach w stosunku do oznaczonych osób. W sprawie nie wykazywano, ani nawet nie podnoszono, że było inaczej. W związku z tym brak było podstawy do przyjęcia, że postępowanie w sprawie ze skarg Wojewody Lubelskiego i Prokuratora Rejonowego w Lubartowie o stwierdzenie nieważności uchwały jest bezprzedmiotowe.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.

Orzeczenie, że zaskarżona uchwała w części objętej stwierdzeniem nieważności nie może być wykonana, ma uzasadnienie w przepisie art. 152 P.p.s.a.

*Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*