



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 lutego 2017 r.

Poz. 773

Sygn. akt II SA/Lu 544/16



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Sekretarz sądowy Agata Jakimiuk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Ulan-Majorat

z dnia 20 sierpnia 2003 r., nr VIII/36/03

w przedmiocie Statutu Gminy Ulan-Majorat

stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Ulan-Majorat z dnia 20 sierpnia 2003 r.,

Nr VIII /36/03 w części obejmującej § 17 ust. 1, § 31, § 35, § 40 ust. 1, § 46 ust. 2 w zakresie sformułowania: „oraz Sekretarz Gminy i Skarbnik Gminy”, § 46 ust. 3, i § 47 ust. 2, § 67 ust. 2 pkt 8, § 86 ust. 2, § 92 ust. 1, § 93, § 95 ust. 1, § 96, § 97, § 99, §108 ust. 3, § 127, § 128 oraz § 130 Statutu Gminy Ulan- Majorat, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł skargę na uchwałę Nr VIII/36/03 Rady Gminy Ulan-Majorat z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Ulan-Majorat, w części obejmującej § 17 ust. 1, § 31, § 35, § 40 ust. 1, § 46 ust. 2 w brzmieniu: „oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy" i ust. 3, § 47 ust. 2, § 67 ust. 2 pkt 8, § 86 ust. 2, § 92 ust. 1, § 93, § 95 ust. 1, § 96, §97, § 99, § 108 ust. 3, § 127, § 128 oraz § 130 Statutu Gminy Ulan-Majorat, stanowiącego załącznik do uchwały.

Wojewoda zażądał stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części z powodu przekroczenia przez radę gminy upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 22 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej jako u.s.g.).

W odpowiedzi na skargę przedstawiciel Rady Gminy Ulan-Majorat wniósł o oddalenie skargi Wojewody Lubelskiego i umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego z uwagi na to, że skarga została uwzględniona w całości przez Radę Gminy Ulan-Majorat, która uchwałą Nr XIV/93/16 z dnia 20 maja 2016 r. przyjęła nowy statut gminy, w którym uchyliła w całości dotychczas obowiązujący statut.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych zarzutów skargi należy wskazać, że przepisy uchwały w zaskarżonej części utraciły moc prawną na skutek podjęcia przez Radę Gminy Ulan-Majorat uchwały Nr XIV/93/16 z dnia 20 maja 2016 r. o przyjęciu nowego statutu gminy, którą uchylono w całości dotychczas obowiązujący statut.

Powyższa okoliczność nie czyni jednak bezprzedmiotowym postępowania w sprawie skargi na tę uchwałę. Uchylenie przez radę gminy zaskarżonych przepisów uchwały wywołuje bowiem skutki prawne na przyszłość (*ex nunc*), co oznacza, że od daty ich wejścia w życie do dnia ich wyeliminowania z obrotu prawnego wywoływały one skutki prawne.

Z kolei, jak stanowi art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej jako p.p.s.a.), sąd, uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części następuje wówczas, gdy uchwała albo poszczególne jej regulacje naruszają prawo w sposób istotny. Rozstrzygnięcie to wywołuje skutek *ex tunc*, a zatem z mocą wsteczną.

Oznacza to, że nie można utożsamiać rozstrzygnięcia uchylającego bądź zmieniającego przepis uchwały z rozstrzygnięciem stwierdzającym jego nieważność. Akt uchylony, w przeciwieństwie do tego, którego nieważność stwierdzono, stosuje się bowiem do sytuacji, które miały miejsce od dnia jego wejścia w życie do dnia jego uchylenia.

W związku z powyższym sąd rozpoznał przedmiotową sprawę i wydał merytoryczne rozstrzygnięcie.

Skarga jest zasadna. Zakwestionowane przez wojewodę przepisy uchwały w sprawie Statutu Gminy Ulan-Majorat naruszają prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności.

W myśl art. 3 ust. 1 u.s.g., statut gminy stanowi o ustroju gminy, przy czym, stosownie do treści art. 22 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, statut gminy, który jest aktem prawa miejscowego, określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Uchwalenie statutu gminy należy do wyłącznej kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.).

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że wykładni art. 3 ust. 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g. należy dokonywać z uwzględnieniem kontekstu systemowego. W istocie bowiem o ustroju gminy stanowi w pierwszym rzędzie Konstytucja RP, a także ustawy, zwłaszcza powołana wyżej ustawa o samorządzie gminnym. Dyspozycją art. 3 ust. 1 została zaś objęta jedynie kompetencja organu stanowiącego gminy do dostosowania w drodze statutu gminy ogólnych regulacji konstytucyjnych i ustawowych do warunków panujących na obszarze konkretnej gminy z uwzględnieniem specyfiki społeczności lokalnej. Statut jednostki organizacyjnej gminy, jako akt o charakterze podustawowym, nie może zatem powielać przepisów ustawowych, ani tym bardziej wprowadzać regulacji sprzecznych z przepisami ustaw.

Należy podzielić stanowisko wojewody, że zaskarżone przepisy § 17 ust. 1, § 31, § 35, § 40 ust. 1, § 46 ust. 2 w brzmieniu: „oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy” i ust. 3, § 47 ust. 2, § 67 ust. 2 pkt 8, § 86 ust. 2, § 92 ust. 1, § 93, § 95 ust. 1, § 96, § 97, § 99, § 108 ust. 3, § 127, § 128 oraz § 130 Statutu Gminy Ulan-Majorat, stanowiącego załącznik do uchwały Nr VIII/36/03 Rady Gminy Ulan-Majorat z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Ulan-Majorat, w sposób istotny naruszają prawo.

W myśl § 17 ust. 1 statutu, sołtysi uczestniczą w sesjach rady bez prawa udziału w głosowaniu.

Powołana norma wykracza poza dyspozycję art. 37a u.s.g. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, 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.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 37a u.s.g. uczestnictwo sołtysa jako przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy jest jego uprawnieniem, nie zaś obowiązkiem. Tymczasem § 17 ust. 1 statutu, poprzez użycie w nim sformułowania „sołtysi uczestniczą”, w sposób jednoznaczny wyraża obowiązek udziału tych osób w sesjach rady gminy, co stanowi naruszenie dyspozycji art. 37a u.s.g. Rada gminy nie może bowiem przekształcać mocą postanowień statutowych ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny (wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., III SA/Lu 647/14, CBOSA).

Zgodnie z treścią § 31 statutu, przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w § 28 statutu, jest upoważniony do reprezentowania rady na zewnątrz (ust. 1). Rada, na wniosek przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały inną niż przewodniczący osobę do reprezentowania jej na zewnątrz (ust. 2). W zakresie, o jakim mowa w ust. 1, przewodniczący może działać przez pełnomocnika (ust. 3). Pełnomocnikiem przewodniczącego może być wyłącznie radny (ust. 4).

Powyższe regulacje w sposób istotny naruszają art. 19 ust. 2 u.s.g., w myśl którego, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Zadania przewodniczącego rady gminy, które mają wyłącznie charakter techniczno-porządkowy, zostały jednoznacznie określone w art. 19 ust. 2 u.s.g. (organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady).

Statut, jako akt o charakterze podustawowym, może jedynie te zadania precyzować, nie może natomiast kreować kompetencji przewodniczącego wykraczających poza te wyraźnie określone w ustawie.

Niewątpliwie w pojęciu organizowania pracy rady oraz prowadzenia obrad rady nie mieści się przyznana w § 31 statutu kompetencja przewodniczącego do reprezentowania rady na zewnątrz – ani osobiście, ani poprzez pełnomocnika, dlatego też przepis ten, jako istotnie naruszający prawo, należało wyeliminować z obrotu prawnego.

W myśl kolejnego z zakwestionowanych przepisów, tj. § 35 statutu, obsługę rady i jej organów zapewnia pracownik urzędu gminy, zatrudniony na stanowisku do spraw obsługi rady.

Również ta regulacja w sposób istotny narusza przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1-3 i 5 u.s.g., wójt (burmistrz, prezydent miasta) 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).

Urząd gminy zapewniający obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta gminy, a w praktyce często także rady gminy oraz jej organów wewnętrznych: przewodniczącego rady i jego zastępców, komisji rady, klubów radnych oraz samych radnych, działa pod zwierzchnictwem wójta i to właśnie ten organ – jako zwierzchnik służbowy wszystkich pracowników urzędu – określa w drodze regulaminu strukturę organizacyjną oraz zasady działania urzędu (podział kompetencji, zasady współdziałania komórek, obieg i przechowywanie dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron, itp.).

Znajduje to potwierdzenie w art. 4 pkt 4 obowiązującej w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.), zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 1, zwane dalej „pracodawcami samorządowymi”, w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Również art. 7 pkt 3 obowiązującej ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 ze zm.) stanowi, że czynności

w sprawach z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt, (burmistrz, prezydent miasta).

Z powyższych przepisów wprost wynika, że to wyłącznie wójt wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. To wójt ma wyłączne prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań.

Tymczasem w § 35 statutu rada gminy w sposób niedopuszczalny wkroczyła w materię regulaminu urzędu gminy, a tym samym w kompetencje wójta, przesądzając, że obsługę rady i jej organów zapewnia pracownik urzędu gminy, zatrudniony na stanowisku do spraw obsługi rady.

Powyższa argumentacja odnosi się również do § 46 ust. 2-3 statutu, które stanowią, że w sesjach rady uczestniczą z głosem doradczym – wójt oraz sekretarz i skarbnik gminy (ust. 2). Do udziału w sesjach rady mogą zostać zobowiązani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych podlegających kontroli rady (ust. 3).

Przytoczone regulacje, w zakresie w jakim odnoszą się do sekretarza, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, wkraczają w kompetencje wójta, jako kierownika urzędu gminy i zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, wynikające z wyżej powołanego art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g.

Kolejny z zaskarżonych przepisów statutu - § 40 ust. 1 – również w sposób istotny narusza prawo. Zgodnie z jego treścią, oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt.

Regulacja ta niewątpliwie narusza dyspozycję art. 46 ust. 1 u.s.g., ponieważ w myśl tego przepisu, oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

Powołany przepis statutu w sposób nieuprawniony zawęża zakres podmiotowy art. 46 ust. 1 u.s.g., wyłączając możliwość złożenia oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem przez zastępcę wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

W myśl § 47 ust. 2 statutu, wyłączenie jawności sesji rady gminy jest dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Tymczasem, zgodnie z treścią art. 11b ust. 1 u.s.g., działalność organów gminy jest jawna; ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Już z wykładni językowej tych przepisów wynika, że regulacja statutowa narusza w sposób istotny dyspozycję art. 11b ust. 1 u.s.g., gdyż rozszerza zakres ograniczeń jawności działalności organów gminy. Podczas, gdy przepis ustawy stanowi, że ograniczenia te mogą wynikać jedynie z ustawy, § 47 ust. 2 statutu dopuszcza wprowadzanie takich ograniczeń we wszystkich aktach powszechnie obowiązującego prawa, tj. – oprócz ustaw – także w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, rozporządzeniach oraz aktach prawa miejscowego (art. 87 Konstytucji RP).

O ograniczeniach zasady jawności – również w sferze samorządowej – decyduje wyłącznie przepis ustawy. Wykluczona jest zatem możliwość ograniczenia lub wyłączenia jawności działania organów gminy na podstawie regulacji pozaustawowej, np. drogą postanowień statutowych (m. in. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 sierpnia 2010 r., II SAB/Rz 30/10, Lex nr 756151).

Z tych samych względów za wadliwy uznać należy również § 108 ust. 3 statutu, który stanowi, że w posiedzeniach komisji rewizyjnej mogą brać udział tylko jej członkowie oraz zaproszone osoby. Przepis ten narusza dyspozycję art. 11b ust. 1 u.s.g., gdyż ogranicza jawność posiedzenia komisji wchodzącej w skład rady gminy w sytuacji braku takiego ograniczenia w przepisach rangi ustawowej.

Z kolei w myśl § 67 ust. 2 pkt 8 statutu, protokół z sesji rady powinien w szczególności zawierać wskazanie wniesienia przez radnego zdania odrębnego do treści uchwały.

Powyższa regulacja została podjęta bez podstawy prawnej z uwagi na to, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują stosowania przez radnych instytucji zdania odrębnego.

W myśl § 92 ust. 1 statutu, spotkania ze swoimi wyborcami radni powinni odbywać się rzadziej niż dwa razy w roku.

Nałożenie na radnego tego obowiązku wykracza dalece poza kompetencję rady gminy do określenia w statucie wewnętrznej organizacji oraz trybu pracy organów gminy. Zasady sprawowania mandatu radnego zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat ten, stosownie do treści art. 23 u.s.g., ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób oraz częstotliwość wykonywania obowiązków radnego pozostawione jest jego uznaniu, co wyklucza dopuszczalność uregulowania tych kwestii w statucie gminy.

Zgodnie z § 93 statutu, w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków, przewodniczący rady może wnioskować o udzielenie mu upomnienia (ust. 1). Uchwałę w sprawie, o której mowa w ust. 1, rada podejmuje po uprzednim umożliwieniu radnemu złożenia wyjaśnień chyba, że nie okaże się to możliwe (ust. 2).

Również te regulacje zostały wydane bez podstawy prawnej, gdyż żadna z ustaw nie przewiduje sankcji za uchylanie się radnego od wykonywania obowiązków.

Jak wyżej podniesiono, mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, zaś jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami.

Również § 95 ust. 1 statutu, który stanowi, że wójt wystawia radnym dokument podpisany przez przewodniczącego rady, w którym stwierdza się pełnienie funkcji radnego, został wydany bez podstawy prawnej. Żaden przepis ustawy nie przyznaje bowiem radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r., IV SA/G1 738/08 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r., II SA/Wa 1837/14). Jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze (art. 449 Kodeksu wyborczego).

Zgodnie z treścią § 96 statutu, rada może odbywać wspólne sesje z radami 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 upoważnieni wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 3). Stosownie zaś do treści § 97 statutu, koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki, 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 przepisami statutu rada gminy Ulan-Majorat wprowadziła niedopuszczalną prawnie, gdyż nieznaną ustawie, formę współdziałania gmin. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje bowiem, że współdziałanie gmin w realizacji zadań publicznych może odbywać się w ramach prawa publicznego (administracyjnego) lub prywatnego (cywilnego). Współdziałanie gmin w formach publicznoprawnych następuje na podstawie porozumień (art. 8 ust. 2a, art. 74), w ramach stowarzyszeń (rozdział 9) i związków międzygminnych (art. 64 - 73a).

W ujęciu prawnym wspólne sesje rad gmin 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 zatem jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu.

Powyższe czyny zasadnym zarzut istotnego naruszenia prawa przez § 96 i § 97 statutu.

Powyższa argumentacja odnosi się także wprost do § 86 ust. 2 statutu, który stanowi, że komisje rady mogą podejmować współpracę z odpowiednimi komisjami innych gmin, zwłaszcza sąsiadujących, a nadto z innymi podmiotami, jeśli jest to uzasadnione przedmiotem ich działalności.

W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w tym art. 21 ust. 3, zgodnie z którym komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności, brak jest podstawy prawnej do przyznania komisjom rady gminy uprawnień do inicjowania i podejmowania współpracy z komisjami innych jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl § 99 statutu, członkowie komisji rewizyjnej podlegają wyłączeniu od udziału w jej działaniach w sprawach, w których może powstać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność (ust. 1). W sprawie wyłączenia poszczególnych członków decyduje pisemnie przewodniczący komisji rewizyjnej (ust. 2). O wyłączeniu przewodniczącego komisji rewizyjnej decyduje rada (ust. 3). Wyłączony członek komisji rewizyjnej może odwołać się na piśmie od decyzji o wyłączeniu do rady w terminie 7 dni od daty powzięcia wiadomości o treści tej decyzji (ust. 4).

Powyższy przepis został wydany z istotnym naruszeniem art. 25a u.s.g., zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Art.25a. u.s.g. w sposób jednoznaczny określa przesłankę wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu w radzie bądź w komisji. Tymczasem § 99 statutu dotyczy nie tylko głosowania w komisji, ale pracy w komisji. Ponadto przepisy ustaw nie przewidują prawa wyłączonego członka komisji rewizyjnej do odwoływania się do rady od decyzji o wyłączeniu.

Norma § 127 statutu stanowi, że obywatelom udostępnia się dokumenty określone w ustawach. Zgodnie zaś z § 128 statutu, protokoły z posiedzeń rady i komisji oraz innych posiedzeń kolegialnych organów gminy podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu - zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz statutem. Ponadto, w myśl § 130 statutu, uprawnienia określone w § 127 i § 128 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku wyłączenia jawności na podstawie ustaw, 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.

Powyższe regulacje wykraczają poza materię statutu gminy.

Podstawy dopuszczalności ograniczenia prawa do informacji publicznej zostały określone w art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.).

Z kolei w art. 11b ust. 3 u.s.g. rada gminy została upoważniona do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie "zasad dostępu i korzystania z dokumentów" jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć bowiem dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno - organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo do ograniczenia zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego, ani też do rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu.

Przepisy statutu nie mogą zatem obejmować tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację.

W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się prawo ograniczenia ustawowej zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego, ani też rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu. Innymi słowy, wyjątki od zasady jawności muszą wynikać z przepisów ustawowych i nie mogą być wprowadzane aktem niższego rzędu, jakim jest statut gminy.

Ponadto odnośnie do § 128 statutu, należy wskazać, że protokół z sesji już w momencie jego sporządzenia i podpisania staje się dokumentem, który winien być udostępniany zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Brak jest jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek udostępnienia protokołu sesji do momentu „formalnego przyjęcia”. § 128 statutu został zatem wydany bez podstawy prawnej.

Mając na uwadze powyższe, sąd, na podstawie art. 147 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 17 ust. 1, § 31, § 35, § 40 ust. 1, § 46 ust. 2 w brzmieniu: „oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy” i ust. 3, § 47 ust. 2, § 67 ust. 2 pkt 8, § 86 ust. 2, § 92 ust. 1, § 93, § 95 ust. 1, § 96, §97, § 99, § 108 ust. 3, § 127, § 128 oraz § 130 Statutu Gminy Ulan-Majorat, stanowiącego załącznik do uchwały Nr VIII/36/03 Rady Gminy Ulan-Majorat z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Ulan-Majorat.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.