



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7791

WYROK NR IV SA/PO 515/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 lipca 2020 r.

w sprawie nadania Statutu Sołectwu Lubomyśle

Sygn. akt IV SA/Po 515/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Marzenna Kosewska

Sędziowie WSA Małgorzata Górecka

WSA Walentyna Długaszewska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 28 lipca 2020r. na posiedzeniu niejawnym

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin

z dnia 11 września 2007r. nr 116/X/07

w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Lubomyśle

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

UZASADNIENIE

W dniu 11 września 2007 r., na podstawie art. 5, art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (brzmienie obowiązujące w dacie wydania aktu: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej „u.s.g.”), Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła uchwałę nr 116/X/07 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Lubomyśle (dalej: „Uchwała”, „Statut”).

Na powyższą uchwałę, na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, zwanej dalej „P.p.s.a.”) skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Rejonowy w Koninie domagając się na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdzenia nieważności Uchwały w zaskarżonej części.

Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa:

1. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w §4 ust. 1 pkt 1 i 2, § 8 ust. 1, § 10 ust. 1 i §16 ust. 1 pkt 1 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa i rady sołeckiej,

2. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w §5 ust. 2 i 3, § 10 ust. 1 Uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze i odwołaniu sołtysa i rady sołeckiej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum,

3. art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 16 ust. 1 pkt 7 i § 16 ust. 2 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa i rady sołeckiej.

4. art. 36 ust. 1 u.s.g. poprzez nadanie w §16 ust. 2, 3 i 4 Uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do powołania specjalnych komisji o charakterze kontrolnych,

5. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 21 i § 23 ust. 6 Uchwały zwrotu „w szczególności”, w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi i radzie sołeckiej,

6. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 37a u.s.g. poprzez nałożenie w § 22 ust. 1 Uchwały na sołtysa obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady Miejskiej Gminy Ślesin,

7. art. 33 ust. 3, art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 22 ust. 2 i § 31 Uchwały pracownikowi urzędu miasta i gminy, jakim jest Skarbnik Miasta i Gminy, kompetencji nadzorczych i kontrolnych wobec sołtysa i nad działalnością sołectwa.

8. art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. poprzez nadanie w § 35 Uchwały Burmistrzowi kompetencji do wydania interpretacji wiążących w przypadku spraw spornych postanowień statutu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator rozwinął powyższe zarzuty.

W odpowiedzi na powyższą skargę Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin wniósł o oddalenie skargi w całości. W motywach uzasadnienia Burmistrz wskazał, że zgodnie z art. 90 u.s.g. została po podjęciu przekazana przez Radę Miejską Gminy Ślesin Wojewodzie Wielkopolskiemu, który nie wszczął postępowania w trybie art. 91 u.s.g. Tym samym zarówno Rada podejmując uchwałę, jak i Wojewoda sprawdzając ją w ramach nadzoru nie dopatrywał się naruszenia prawa. Uchwała do czasu złożenia niniejszej skargi, nie była kwestionowana przez żaden podmiot.

Nadto organ podkreślił, że przywoływane przez skarżącego orzeczenia sądów administracyjnych na poparcie tezy o niezgodności z prawem niektórych zapisów zaskarżonej uchwały, nie mogą mieć wiążącego znaczenia w niniejszej sprawie z uwagi na brzmienie art. 153 P.p.s.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 P.p.s.a. oraz art. 147 § 1 P.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z brzmieniem art. 50 § 1 P.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Prokurator nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Do grupy takich aktów należy natomiast zaskarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała. Skargę na przedmiotową uchwałę, zgodnie z treścią art. 53 § 2a P.p.s.a. można zatem wnieść w każdym czasie, wobec tego i Prokuratora nie obowiązuje termin zakreślony w art. 53 § 3 P.p.s.a.

Nadto w świetle art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019r., poz. 740), jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia

organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego.

Wobec powyższego, jeżeli Wojewoda Wielkopolski w trybie nadzoru nie dostrzegł istotnego naruszenia prawa i nie zakwestionował postanowień przedmiotowej Uchwały, bądź poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, bądź złożenie skargi do sądu administracyjnego, nie stoi to na przeszkodzie złożeniu przez Prokuratora skargi o stwierdzenie nieważności Uchwały w całości lub części do sądu administracyjnego w sytuacji, gdy zdaniem Prokuratora doszło do istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała nr 116/X/07 Rady Miejskiej Gminy Ślesin podjęta w dniu 11 września 2007 r. sprawie nadania Statutu Sołectwu Lubomyśle.

Uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie natomiast z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz orzecnictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o własności, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały – co miało miejsce w niniejszej sprawie.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały na wstępie przytoczyć należy treść przepisu art. 35 u.s.g. (w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia Uchwały). Zgodnie z art. 35:

1. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

3. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:

1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej,

2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,

3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej,

4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,

5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

W tym miejscu Sąd podkreśla, że zgodnie z art. 5 ust. 2 u.s.g. jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Natomiast art. 5a ust. 1 u.s.g. stanowi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (art. 5a ust. 2 u.s.g.).

Z powyższego wynika, że ustawodawca w art. 5a ust. 1 u.s.g. przewiduje zatem dwa rodzaje konsultacji: obligatoryjne oraz fakultatywne, przy czym konsultacje obligatoryjne przeprowadzane są na podstawie przepisu szczególnego. Stosownie do art. 5a ust. 2 u.s.g. ustalenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji

następuje w drodze uchwały rady gminy. Rada gminy jest zobowiązana do określenia w sposób kompletny i wyczerpujący zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z jej mieszkańcami. Ustawa nie narzuca ani formy, ani trybu przeprowadzenia konsultacji, pozostawiając przedmiotowe kwestie w gestii rady gminy. Konsultacje adresowane są do mieszkańców gminy. Uczestnikami procesu konsultacji społecznych przeprowadzanych na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. są bowiem zawsze dwa podmioty. Pierwszym jest organ konsultujący (decydent) uprawniony do rozstrzygnięcia o sposobie wykonywania zadań publicznych. Jego rolą jest rozstrzygnięcie sprawy, która była przedmiotem konsultacji, a także zorganizowanie konsultacji społecznych pod względem prawnym oraz technicznym. Podmiotem konsultującym są organy gminy, gdyż tylko one posiadają kompetencje do rozstrzygnięcia o sprawach publicznych ważnych dla lokalnej wspólnoty samorządowej. Drugim uczestnikiem konsultacji społecznych jest zbiorowy podmiot konsultowany, czyli mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje (zob. B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, WKP 2018).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt kontrolowanej sprawy podnieść należy, że przepisem szczególnym wprowadzającym wymóg przeprowadzenia obligacyjnych konsultacji społecznych, jest właśnie przywołany art. 35 ust. 1 u.s.g.

W ocenie Sądu, wszystkie przywołane powyżej przepisy nie pozostawiają żadnych wątpliwości, że zaskarżona uchwała dotycząca statutu jednostki pomocniczej powinna być podjęta dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami tej jednostki pomocniczej, której samorząd pomocniczy miał być uregulowany statutem. Takie jest również stanowisko powszechnie akceptowane w orzecznictwie sądowym. Wskazuje się, iż dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.s.g., konieczne jest uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany (por.m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 września 2018 r., III SA/Kr 288/18, Lex nr 2451150 i powołane tam: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2012 r., II SA/Gd 458/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013 r., III SA/Kr 66/13 i wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r., II OSK 652/13).

Konsultacje przeprowadza się jednak zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Wymagane jest bowiem przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a dopiero następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji w oparciu o regulację przewidzianą w takiej uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2019 r., III SA/Kr 1322/18). O legalności działania organu rozstrzyga to, czy konsultacje poprzedzające określenie organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem przeprowadzone zostały na podstawie regulacji zawartych w uchwale określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, stosownie do art. 5a ust. 2 u.s.g. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że ustanowienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, może nastąpić bądź odrębną uchwałą dla każdej jednostki pomocniczej, bądź w uchwale obowiązującej dla wszystkich konsultacji przeprowadzanych z mieszkańcami na obszarze tej Gminy. Przepis art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. nie określa, że regulowanie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji musi nastąpić odrębnie dla każdej jednostki pomocniczej gminy, a więc oddzielnie dla każdego sołectwa.

Kwestia prawidłowego, zgodnego z przepisami, przeprowadzenia konsultacji ma zatem znaczenie kardynalne z punktu widzenia ważności uchwały w sprawie nadania statutu sołectwu. Jak bowiem wskazał w jednej ze spraw Naczelny Sąd Administracyjny (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt II OSK 652/13): „stwierdzenie przez Sąd, że brak przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostek pomocniczych poprzedzających podjęcia zaskarżonej Uchwały, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oraz § 2 ust. 4 Uchwały Rady Gminy Ustka z dnia 4 czerwca 2004 r. w sprawie zasad i trybu konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy, prowadzić musiało do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa, które skutkować musiało stwierdzeniem nieważności całej Uchwały. Przy takim bowiem uchybieniu proceduralnym nie miało znaczenia, że zaskarżone zostały tylko niektóre postanowienia Uchwały”. Co więcej, w judykaturze podnosi się, że: „Dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.s.g., konieczne jest nie tylko podjęcie uchwały ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, ale również faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji, zgodnie z wcześniej podjętą uchwałą.”, „Wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z tymi mieszkańcami proponowanych regulacji, a co najistotniejsze, jako faktyczne umożliwienie mieszkańcom wyrażenia opinii

i zgłoszenia uwag do projektu statutu.” (tak: WSA w Kielcach z 6 lutego 2020r., sygn. akt II SA/Ke 1087/19, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wobec powyższego Sąd wezwał organ do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z przeprowadzeniem konsultacji i podjęciem zaskarżonej uchwały. W odpowiedzi organ przesłał dokumentację wśród której znajduje się: protokół Nr X/07 sesji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 11 września 2007 r., na której podjęto uchwałę o przyjęciu Statutu Sołectwa Lubomyśle, protokół nr 6/07 ze wspólnego posiedzenia komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 4 września 2007r., na którym zaopiniowano projekty uchwał w sprawie nadania statutów sołectwom i osiedlom.

Wobec powyższego wskazać należy, że organ nie przedłożył uchwały regulującej zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy czy to uchwałą ogólną dotyczącą przeprowadzenia wszelkich konsultacji, czy to dotyczącą przeprowadzania konsultacji w konkretnej sprawie przyjęcia statutów sołectw obowiązującą w czasie przeprowadzania konsultacji. Organ nie wykazał, że wydane zostało przez Burmistrza zarządzenie o przeprowadzeniu konsultacji w sprawie zaopiniowania statutów wraz z potwierdzeniem ogłoszenia takiego zarządzenia oraz organ nie wykazał, że projekt statutu został przedłożony mieszkańcom do zapoznania się z nim.

Uchwałą w sprawie przeprowadzenia konsultacji pozyskał Sąd z ogólnodostępnych baz danych Gminy Ślesin i elektronicznego zbioru Dzienników Urzędowych Województwa Wielkopolskiego, która jednak datowana jest dopiero na 27 marca 2009 r., zatem już po podjęciu zaskarżonej Uchwały (uchwała Nr 243/XXIV/09 Rady Miejskiej Gminy Ślesin, Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2009 r. Nr 90, poz. 1324).

Z treści protokołu nr 6/07 z 4 września 2007 r. wynika, że „Sekretarz Miasta i Gminy Ślesin (...) omówił temat nadania statutu sołectwom i osiedlom z terenu Gminy Ślesin. (...) Zaznaczył, iż zgodnie z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej uchwała rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Takie konsultacje zostały przeprowadzone podczas zebrań z mieszkańcami, które odbyły się w okresie od 2 marca do 26 kwietnia 2007 roku. W tym miejscu przedstawił wnioski zgłoszone podczas konsultacji, które zostały uwzględnione w projektach statutu, które otrzymali radni wraz z materiałami na dzisiejsze posiedzenie. Komisje Rady projekty uchwał dot. Nadania statutów zaopiniowały pozytywnie (...)” (k. 50-51 akt sąd.).

Natomiast z treści protokołu nr X/07 sesji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 11 września 2007 r. wynika, że Przewodniczący Rady odczytał projekt uchwały w sprawie nadania Statutu Sołectwa Lubomyśle, nie zgłoszono uwag ani zastrzeżeń, zatem przystąpiono do głosowania nad tą uchwałą, którą przyjęto jednogłośnie (k. 89 akt sąd.).

Z przedłożonej dokumentacji wynika, zatem że jedynie protokół nr 6/07 w punkcie 7 (str. 5-6 protokołu) komisji Rady zawiera informacje o konsultacjach, jest to jedyny dokument, w którym mowa o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Nie przedłożono natomiast żadnych dokumentów z zebrań z mieszkańcami sołectwa gdzie przeprowadzane te konsultacje, a w szczególności potwierdzenia sposobu udostępnienia mieszkańcom projektu Statutu do zapoznania się z nim. W istocie z akt sprawy wynika tylko, że Statut ten omówiono na spotkaniu Komisji Rady, że Sekretarz zaprezentował treść Statutu i tylko zebrany radnym.

Analiza akt sprawy doprowadziła Sąd do przekonania, że przedłożone dokumenty nie pozwalają przyjąć, aby konsultacje społeczne spełniające powyżej wskazane wymogi, zostały przeprowadzone przed przyjęciem zaskarżonego Statutu. Nie stanowi bowiem dowodu przeprowadzenia stosownych konsultacji powoływany protokół z posiedzenia Komisji Rady z dnia 4 września 2007 r.

W tym stanie przyjąć należy, że brak jest w aktach sprawy jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynikałoby, że projekt statutu został realnie udostępniony mieszkańcom Sołectwa przed podjęciem zaskarżonej uchwały, w szczególności brak jest jakichkolwiek informacji o terminie i miejscu udostępnienia projektu Statutu Sołectwa Lubomyśle.

Wobec powyższego wyjaśnienie Burmistrza z 2 czerwca 2020 r., że w protokole nr 6/07 z posiedzenia komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 4 września 2007 r. jest informacja o przeprowadzeniu konsultacji nie można uznać za wystarczające dla oceny że konsultacje zostały przeprowadzone prawidłowo, a przede wszystkim, że projekt Statutu został realnie udostępniony mieszkańcom przed zebraniem wiejskim sołectwa.

W tym miejscu wskazać bowiem należy, że wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej powinien być rozumiany jako rzeczywiste udostępnienie i umożliwienie zapoznania się oraz omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji, a także umożliwienie mieszkańcom wyrażenie opinii na ich temat (wyr. WSA w Krakowie z 6 listopada 2018r., sygn. akt III SA/Kr 296/18, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Także w doktrynie wskazuje się, że ustawowy wymóg przeprowadzenie konsultacji dotyczy konsultacji rzeczywistych, dających możliwie wszystkim zainteresowanym mieszkańcom szanse na zapoznanie się z projektowaną uchwałą i na wyrażenie w tej sprawie swojego stanowiska (Jaworska-Dębska Barbara. Art. 35. W: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013).

Takie rzeczywiste przeprowadzenie konsultacji powinno zmierzać do umożliwienia zapoznania się z niezbędnymi informacjami przez jak najszerszy krąg mieszkańców Sołectwa, tak aby stworzyć realną możliwość sformułowania przez mieszkańców uwag lub propozycji, a następnie rozważenie tych uwag przez organ gminy.

Zdaniem Sądu takich rzeczywistych konsultacji w rozpoznawanej sprawie nie przeprowadzono. Dokonując oceny tej okoliczności, wyjaśnić trzeba, że konsultacje społeczne są jedną z istotniejszych instytucji demokracji bezpośredniej w gminie, jak też sposobem partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji publicznych, umożliwiającym mieszkańcom zajęcie stanowiska w określonych sprawach. Chodzi tu o udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, jako konsultantów wypracowujących kształt podejmowanych decyzji rekomendujących rozwiązania, czy wreszcie dzielących z organami gminy odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Zatem pomimo niewiążącego charakteru konsultacje pozostają ważnym elementem procesu decyzyjnego, służą jego uspołecznieniu, są formą uczestniczenia elementu zewnętrznego w procesie podejmowania decyzji. Nie jest przy tym wystarczającym formalne przeprowadzenie konsultacji społecznych. Konsultacje te muszą mieć bowiem wymiar rzeczywisty. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami musi być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii w tym zakresie. Niewystarczające jest poprzestanie na zorganizowaniu spotkania, w czasie którego informuje się wybranych tylko uczestników tego spotkania o zamiarze uchwalenia statutu jednostki pomocniczej, i to nawet bez szczegółowego omówienia jego postanowień (por.: A. Skoczyła [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski), wyd. 1, Legalis). Za konsultacje społecznie nie mogą zostać zatem uznane działania ograniczające się do poinformowania społeczności lokalnej o zamiarze przyjęcia statutu jednostki pomocniczej, czy też jedynie przedstawienie tej społeczności gotowego projektu statutu (B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red. P. Chmielnicki, LEX/el.).

W ocenie Sądu nie stanowi zaś dowodu przeprowadzenia stosownych konsultacji powołany protokół nr 6/07 z posiedzenia wspólnego Komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 4 września 2007 r., z którego wynika, że Sekretarz Miasta i Gminy omówił temat nadania statutów i zaznaczył, że konsultacje zostały przeprowadzone podczas zebrań z mieszkańcami, które odbyły się w okresie od 2 marca do 26 kwietnia 2007 r., jak to szczegółowo wskazano powyżej. Nieprzeprowadzenie prawidłowych konsultacji z mieszkańcami sołectwa poprzedzających podjęcie zaskarżonej Uchwały, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 5a ust. 1 u.s.g. i prowadzić musiało do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu procedury podjęcia zaskarżonej Uchwały, to naruszenie skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Raz jeszcze należy podkreślić, że z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05.).

Przy czym Sąd stoi na stanowisku, że dopuszczalne jest objęcie kontrolą sądu administracyjnego całości zaskarżonej uchwały, mimo węższego ujęcia przedmiotu skargi. Pogląd ten ma podstawy w orzecznictwie i literaturze. Zaprezentował go Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 maja 1993 r. w sprawie o sygn. akt SA/Wr 258/93 (publ. OSP 1993, z. 3, poz. 52) stwierdzając, iż dopuszczalne jest objęcie

kontrolą sądową także nie zaskarżonych części uchwały organu gminy i wykorzystanie wyników tej kontroli w formie wystąpienia sygnalizacyjnego przewidzianego w art. 214 k.p.a. (obecnie art. 155 P.p.s.a.), bądź – w przypadku rażącego naruszenia prawa – stwierdzenie nieważności nie zaskarżonych postanowień uchwały. Stanowisko to zostało zaakceptowane również w literaturze, czego dowodem jest aprobująca glosa prof. J. Borkowskiego do cytowanego wyżej wyroku (OSP 1993, z. 3, s. 122 i n.). Także w wyroku z dnia 21 września 2011 r. (sygn. akt II GSK 866/10) Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, iż sąd administracyjny pierwszej instancji nie musi w ocenie legalności zaskarżonej uchwały ograniczać się tylko do zarzutów sformułowanych w skardze, ale powinien dokonać wszechstronnej weryfikacji zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

Należy zatem stwierdzić, że zaskarżona w niniejszej sprawie Uchwała w sprawie nadania Statutu Sołectwa Lubomyśle wydana została z istotnym naruszeniem prawa, powodującym jej nieważność, tj. z naruszeniem przepisów regulujących procedurę jej podejmowania dotyczącą przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji w przedmiocie uchwalenia Statutu, w przepisanej prawem formie. Nieważność ta istnieje bez względu na treść zaskarżonej Uchwały, co w istocie, czyni zbędnym rozpatrywanie zarzutów skargi odnoszących się do treści zaskarżonej Uchwały.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł, jak w wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Małgorzata Górecka

Sędzia WSA

(-) Walentyna Długaszewska