



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7794

**WYROK NR IV SA/PO 220/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 17 lipca 2020 r.

**w sprawie statutu sołectwa Dubin**

Sygn. akt IV SA/Po 220/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Wolna-Kubicka (spr.)

Sędzia WSA Katarzyna Nikodem

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rawiczu

na uchwałę Rady Miejskiej w Jutrosinie

z dnia 26 października 2010 r. nr XLIII/208/2010

w przedmiocie statutu sołectwa Dubin

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Jutrosinie z dnia 26 października 2010 r. o nr XLIII/208/2010.

### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Jutrosinie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) podjęła w dniu 26 października 2010 r. uchwałę nr XLIII/208/2010 w sprawie Statutu Sołectwa Dubin (Dz. Urz. Woj. Wiel. z 2011 r. Nr 28 poz. 608; dalej: „uchwała”).

Pismem z 12 lutego 2020 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Rawiczu zaskarżył ww. uchwałę, zarzucając jej istotne naruszenie:

1) art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 i 4 i art. 36 ust. 1 u.s.g. przez bezpodstawne przyjęcie zapisem „w szczególności” w § 5 ust. 3, § 6 ust. 1 i § 22 ust. 2 uchwały katalogu otwartego zadań sołectwa oraz zadań sołtysa, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem zadania sołectwa oraz zadania organów sołectwa powinny zostać uregulowane w statutach w sposób wyczerpujący w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa oraz jego organów;

2) art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez bezpodstawne przyznanie w § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały zebraniu wiejskiemu kompetencji w zakresie wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej, a także bezpodstawne nadanie w Rozdziale IV uchwały zebraniu wiejskiemu statusu organu elekcyjnego przy wyborze sołtysa i członków rady sołeckiej, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem niewątpliwie ustawodawca w art. 36 ust. 1 u.s.g. nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze;

3) art. 37a u.s.g. przez bezpodstawne nałożenie w § 22 ust. 2 pkt 11 uchwały na sołtysa obowiązku brania udziału w sesjach rady gminy, co stanowi regulację nieuprawnioną, albowiem niewątpliwie ustawodawca w przywołanym przepisie ustawy przyznał przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej prawo do uczestniczenia w sesjach rady gminy;

4) art. 36 ust. 2 u.s.g. przez bezpodstawne przyjęcie w § 29 ust. 1 uchwały, że „Dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej wymagana jest osobista obecność co 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa”, a w § 29 ust. 2, że „O ile w wyznaczonym terminie nie będzie wymaganego określonego w ust. 1 kworum, wybory przeprowadza się w drugim terminie, w tym samym dniu, pół godziny później, bez względu na liczbę osób uczestniczących w zebraniu”, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej żadnego kworum.

W związku ze sformułowanymi zarzutami skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 5 ust. 3 w zakresie fragmentu „w szczególności”, § 6 ust. 1 w zakresie fragmentu „w szczególności”, § 10 ust. 2 pkt 1 (w zakresie wyboru), § 15 pkt 6, § 21 ust. 1 w części „z zastrzeżeniem ust. 2 oraz § 27 ust. 3 i 4 i § 35”, § 22 ust. 2 w zakresie fragmentu „w szczególności”, § 22 ust. 2 pkt 11 oraz wszystkich przepisów Rozdziału IV.

W odpowiedzi na skargę organ poinformował, że Rada Miejska w Jutrosinie uwzględniła zarzuty skargi. Wskazał również, że Rada Miejska podejmie działania w celu zmiany zaskarżonej uchwały. Ponadto wniósł o odstąpienie od obciążania organu kosztami postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15zszs ze znacznikiem 4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.), zmienionej ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875). Ponadto zgodę na przeprowadzenie posiedzenia niejawnego wyraził skarżący oraz organ (k. 75 i 72 akt sąd.).

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest uchwała Rady Miejskiej w Jutrosinie z 26 października 2010 r., w sprawie statutu sołectwa Dubin. Prokurator zakwestionował zapisy powyższej uchwały podnosząc, że są niezgodne z postanowieniami u.s.g. Natomiast z odpowiedzi na skargę wynika, że Rada Miejska uwzględniła zarzuty skargi.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej jako: „p.p.s.a.”), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. W uchwale z 26 października 2009 r., I OPS 10/09 (wszystkie przytoczone w niniejszej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych dostępne w bazie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że niezwiązanie granicami skargi oznacza, że sąd ma prawo, a jednocześnie obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze.

Podstawę prawną zaskarżanej uchwały stanowił m. in. 35 u.s.g., zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Jednostkę pomocniczą w myśl art. 5 ust. 2 u.s.g. tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 1 u.s.g.). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 (art. 5a ust. 2 u.s.g.). Ustawodawca przewiduje zatem dwa rodzaje konsultacji: obligatoryjne oraz fakultatywne. Pierwsze będą mieć miejsce w przypadkach przewidzianych ustawą. Zakres ten obejmuje nie tylko sprawy zawarte w ustawach szczególnych wymagających przeprowadzenia konsultacji, ale także te poddane procedurze konsultacyjnej na mocy przepisów u.s.g. (art. 4 ust. 1 pkt 1-3, art. 5 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1). Natomiast konsultacje fakultatywne będą mieć miejsce w innych sprawach ważnych dla gminy, zatem we wszystkich tych, które nie zostały poddane ex lege obowiązkowi konsultacji, a uznane zostały przez organy gminy za ważne. 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 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. Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, WKP 2018).

Mając powyższe na uwadze nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała dotycząca statutu sołectwa powinna zostać podjęta dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z jego mieszkańcami. 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. wyrok WSA w Krakowie z 4 września 2018 r., III SA/Kr 288/18 i powołane tam wyroki: WSA w Gdańsku z 19 października 2012 r., II SA/Gd 458/12; NSA z 3 września 2013 r., II OSK 652/13; WSA w Krakowie z 10 października 2013 r., III SA/Kr 66/13).

Konsultacje przeprowadza się 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 następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji (zob. także wyrok WSA w Krakowie z 15 lutego 2019 r., III SA/Kr 1322/18). Ponadto wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia o nich opinii (por. wyrok WSA w Krakowie z 6 listopada 2018 r., III SA/Kr 296/18).

O legalności działania organu rozstrzyga bowiem 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. Również reguły wykładni systemowej przemawiają za taką interpretacją powołanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy art. 35 u.s.g. zamieszczone zostały w rozdziale 3 tej ustawy, zatytułowanym „Władze gminy”. W jej rozdziale 1, zatytułowanym „Przepisy ogólne” znajduje się art. 5a. Wykładnia systemowa polega na ustalaniu właściwego znaczenia przepisu na podstawie jego usytuowania w systemie prawa. Wykładnia ta opiera się na założeniu, że miejsce przepisu w danym akcie prawnym nie jest przypadkowe, ale wynika z racjonalnego działania prawodawcy. W rezultacie miejsce ulokowania danego przepisu w ustawie ma wpływ na jego znaczenie. Oznacza to, że art. 5a znajduje zastosowanie także w wypadku uchwalania statutu jednostki pomocniczej.

Nie można przy tym nie zwrócić uwagi na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które odnosi się do wykładni art. 5a u.s.g. Jak stwierdził Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 23 marca 2003 r. (U 10/01, OTK-A 2003 nr 3, poz. 23), zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa art. 5a u.s.g., wskazuje na intencję ustawodawcy przypisania radzie gminy kompetencji do określenia zasad i trybu przeprowadzania

konsultacji zarówno w przypadkach konsultacji przewidzianych ustawą, jak i konsultacji „fakultatywnych”, przeprowadzanych „w innych sprawach ważnych dla gminy”. Instytucja konsultacji z mieszkańcami, o której mowa jest w art. 4 ust. 1 u.s.g. jest przy tym jednym z przypadków konsultacji przewidzianych ustawą. Oznacza to, że przeprowadzenie takich konsultacji generalnie powinno zostać poprzedzone podjęciem przez radę gminy uchwały, określającej zasady i tryb prowadzenia konsultacji. Wyrok powyższy uwzględniał brzmienie art. 4 ust. 1 u.s.g. sprzed dnia 30 maja 2001 r., który stanowił, że tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy zaznaczyć należy, że Rada Miejska w Jutrosinie w piśmie z 1 czerwca 2020 r. wskazała, że w archiwum zakładowym Urzędu Miasta i Gminy w Jutrosinie nie znaleziono pisemnych dokumentów dotyczących przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed podjęciem zaskarżonej uchwały. W załączeniu organ przedłożył, jak to określił, pełną dokumentację związaną z podjęciem zaskarżonej uchwały, t.j. kserokopię zaskarżonej uchwały oraz kserokopię protokołu 43/2010 z XLIII Sesji Rady Miejskiej w Jutrosinie, która odbyła się 26 października 2010 r. W punkcie 7 porządku obrad wskazano, że podjęte zostaną uchwały w sprawie statutów jednostek pomocniczych Miasta i Gminy Jutrosin dla 19 sołectw. Sąd zauważa, że innych dokumentów dotyczących podjęcia zaskarżonej uchwały organ nie załączył. Sąd natomiast z urzędu sprawdził czy w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego przed uchwaleniem zaskarżonej uchwały opublikowana została uchwała regulująca zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy i stwierdził, że żadnej takiej uchwały przed uchwaleniem zaskarżonej uchwały nie podjęto. Uchwała Rady Miejskiej w Jutrosinie w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Jutrosin nr VII39/2011 została natomiast podjęta dopiero 2 czerwca 2011 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 2011 r. nr 221 pod pozycją 3482, a zatem już po podjęciu zaskarżanej uchwały.

Tym samym niezależnie od zarzutów skargi należy przyjąć, że zaskarżona uchwała nie została w sposób odpowiadający prawu poddana konsultacjom społecznym z mieszkańcami sołectwa, co świadczy o naruszeniu art. 35 ust. 1 u.s.g. Doktryna stoi na stanowisku, że skutkiem podjęcia uchwały, dla której zastrzeżono wymóg obligatoryjnych konsultacji, bez ich faktycznego przeprowadzenia, będzie jej kwalifikowana wadliwość. W takim przypadku zachodzi podstawa do stwierdzenia nieważności w trybie nadzoru [tak: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018]. Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. jedyną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy jest istotna sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem. W świetle art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w zw. z ust. 4 a contrario, sankcja nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy została zastrzeżona wyłącznie dla istotnych naruszeń prawa. Do kategorii istotnych naruszeń prawa orzecznictwo zalicza naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z 15 września 2017 r., I OSK 1136/17).

W związku z powyższym przyjąć należy, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa z uwagi na podjęcie jej bez przeprowadzenia wymaganych przez art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. konsultacji. Omawiane naruszenie świadczy o naruszeniu przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały w przedmiocie statutu sołectwa. Stwierdzone naruszenia przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały (por. wyrok NSA z 3 września 2013 r., II OSK 652/13).

W tej sytuacji przedwczesne byłoby rozpatrywanie pozostałych zarzutów skargi, odnoszących się do treści zaskarżonej uchwały. Wskazane wyżej naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały powoduje bowiem jej nieważność w całości, bez względu na treść zaskarżonej uchwały.

Konkludując rozważania w powyższym zakresie należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała nie odpowiada prawu z uwagi na uchwalenie jej bez uprzedniego przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji społecznych.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

Za bezprzedmiotowy należało natomiast uznać wniosek organu o odstąpienie od obciążenia go kosztami postępowania. Z uwagi na zwolnienie prokuratora od kosztów sądowych brak jest jakichkolwiek kosztów postępowania, które mogłyby obciążyć organ z uwagi na uwzględnienie skargi.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Waldemar Inerowicz

Sędzia WSA

(-) Katarzyna Wolna-Kubicka

Sędzia WSA

(-) Katarzyna Nikodem