



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7805

WYROK NR IV SA/PO 442/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2020 r.

w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Szydłowiec

Sygn. akt IV SA/Po 442/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkiewicz-Grochowska (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 31 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Gminy Orchowo

z dnia 24 maja 2007 r. nr X/57/07

w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Szydłowiec

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Orchowo w dniu 24 maja 2007 r. na podstawie art. 35 ust. 1 i 3, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) podjęła uchwałę nr X/57/07 w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Szydłowiec (zwaną dalej "Uchwałą" lub "Statutem").

Skargę na tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Rejonowy w Słupcy, który – zarzuciwszy istotne naruszenie prawa, tj. art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej w skrócie "u.s.g."), polegające na przekroczeniu przez Radę Gminy Orchowo w przepisach § 3 ust. 2, § 8, § 9 ust. 1 zdanie drugie, § 13 ust. 1 w zakresie słów "przez zebranie wiejskie", § 15 ust. 1 w zakresie słów "w szczególności", § 15 ust. 1 pkt 1, § 16 ust. 1, § 16 ust. 2 w zakresie słów "w szczególności", § 17 ust. 1 w zakresie słów "w tym sołtysa", § 21 uchwały Nr X/57/07 uprawnienia, którego zakres określają powołane wyżej przepisy poprzez umieszczenie w uchwale przepisów regulujących sprawę wykraczające poza upoważnienie ustawowe oraz niezrealizowanie w pełni treści upoważnienia ustawowego. Na podstawie art. 147 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) dalej p.p.s.a.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi jej autor wskazał, że uchwale zarzuca istotne naruszenie prawa materialnego, a w szczególności przepisów:

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 3 ust. 2 i § 13 ust. 1, § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do powołania i odwołania sołtysa oraz rady sołeckiej – gdyż, zdaniem Skarżącego, w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Z treści art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest zaś bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Gdyby bowiem ustawodawca zechciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej dokonywało zebranie wiejskie, to stosowny zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. U.s.g. nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą;

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 8 zaskarżonej uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego, przez zastrzeżenie, że dla ważności dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymagana jest obecność co najmniej 20% stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania oraz wprowadzenie konieczności przeprowadzenia drugiego i kolejnego głosowania oraz poprzez przyznanie wójtowi uprawnienia do określania liczby uprawnionych do głosowania; Art. 36 ust. 2 u.s.g. statuuje, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru, uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one mające charakter iuris cogens ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Skoro zatem prawo do udziału w głosowaniu mają wszyscy stali mieszkańcy sołectwa, to wójt może jedynie sporządzić listę uprawnionych do głosowania, a nie ma prawa określania liczby osób uprawnionych;

- art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 9 zaskarżonej uchwały możliwości określenia limitu kandydatów wyborach na sołtysa i do rady sołeckiej. Ustawodawca, w sposób wyczerpujący i zupełny, wskazał w art. 36 ust. 2 u.s.g., że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są (...) spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Wprowadzenie w statucie sołectwa limitu kandydatów uznać za niedopuszczalne;

- art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. poprzez użycie określenia "w szczególności" przy określaniu zadań zebrania wiejskiego i rady sołeckiej w § 15 i § 16 zaskarżonej uchwały gdyż zadania sołectwa, sposób ich realizacji, zadania sołtysa, zadania rady sołeckiej powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby także przekazywanie sołectwu i jego organom zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy, a taki porządek ustrojowy sołectwa byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.;

- art. 36 ust. 1 u.s.g. polegające na wprowadzeniu sołtysa do składu rady sołeckiej w § 17 zaskarżonej uchwały. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys - organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Zapisem tym ustawodawca dokonał wyraźnego podziału kompetencyjnego w jednostce pomocniczej gminy, według którego jej organami są zebranie wiejskie i sołtys, a rada sołecka jedynie wspomaga działalność sołtysa. Rada sołecka jest powoływana obligatoryjnie, nie jest jednak organem samodzielnym, uprawnionym do reprezentowania sołectwa. Jest ciałem o charakterze doradczym i opiniodawczym, utworzonym w celu wspomaganie sołtysa w realizacji jego zadań;

- art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. poprzez niezrealizowanie w pełni w Rozdziale VI zaskarżonej uchwały treści upoważnienia ustawowego. Rada Gminy Orchowo w Rozdziale VI "Kontrola i Nadzór nad Sołectwem" ograniczyła się jedynie do ustawowego stwierdzenia, iż nadzór nad działalnością sołectwa sprawowany jest poprzez rozpatrywanie sprawozdań z działalności gospodarczej, finansowej i społecznej sołectwa, bez określenia szczegółów zakresu i formy tej kontroli oraz nadzoru. Nadto uprawnienie do nadzoru nadano wyłącznie Radzie Gminy. W świetle art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są rada gminy oraz wójt. Po nowelizacji art. 35, uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują obu organom gminy: radzie i wójtowi. Co się tyczy zakresu kontroli, to może ona obejmować działalność organów jednostek pomocniczych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności ich działań. Przy redagowaniu statutu jednostki pomocniczej należy także pamiętać o ustawowych kompetencjach kontrolnych, jakie w tym zakresie przysługują komisji rewizyjnej rady gminy (art. 18a ust. 1 u.s.g.). Przy formułowaniu zapisów odnoszących się do nadzoru należy jak najściślej wzorować się na przepisach rozdziału 10 u.s.g. Pomińcie przez radę gminy, któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Reasumując Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały Rady Gminy Orchowo Nr X/57/07 z dnia 24 maja 2007r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Szydłowiec jako w sposób istotny naruszającej przepisy rangi ustawowej wskazane w zarzutach skargi.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Orchowo wniósł o jej oddalenie wskazując, że złożona skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarządzeniem z 22 maja 2020r. organ został wezwany do podania czy przed podjęciem zaskarżonej uchwały w przedmiocie statutu zostały przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami oraz do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z podejmowaniem uchwał pod rygorem wydania orzeczenia na dokumentach załączonych do przekazanej Sądowi skargi. Zarządzenie zostało doręczone organowi drogą elektroniczną 26 maja 2020r. (k. 43 akt sąd.).

W odpowiedzi pismem 9 czerwca 2020r. Gmina wskazała, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały Nr X/57/07 były przeprowadzone konsultacje społeczne i przedłożyła posiadaną dokumentację.

Zarządzeniem z 19 czerwca 2020r. ponownie precyzyjnie wezwano organ do przedłożenia wyszczególnionych dokumentów (k. 82 akt sąd.). Wezwanie pozostało bez odpowiedzi.

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 określony w art. 53 § 3 p.p.s.a.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest Uchwała Rady Gminy Orchowo Nr X/57/07 podjęta w dniu 24 maja 2007r. sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Szydłowiec ogłoszona w dniu 6 lipca 2007 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2007r. Nr 101, poz. 2460).

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 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami, w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, dalej „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 właściwości, 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.). 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 rozstrzygania 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 rozstrzygania 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 obligatoryjnych konsultacji społecznych z mieszkańcami, 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 657/13).

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, Lex nr 2625329). 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 657/13) „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 skutkowało 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 zarządzeniem z 22 maja 2020r. wezwał organ do podania, czy przed podjęciem zaskarżonej uchwały w przedmiocie statutu zostały przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami oraz do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z podejmowaniem uchwał pod rygorem wydania orzeczenia na dokumentach załączonych do przekazanej Sądowi skargi.

W odpowiedzi pismem 9 czerwca 2020r. Gmina wskazała, że przed podjęciem zaskarżonej Uchwały Nr X/57/07 były przeprowadzone konsultacje społeczne. W załączeniu organ przedłożył Protokół nr 1/07 z posiedzenia Komisji Statutowej Rady Gminy Orchowo z 1 lutego 2007r. w Sali Posiedzeń Urzędu Gminy oraz pismo Komisji z 01 lutego 2007t. skierowane do Wójta Gminy Orchowo o odczytanie projektu statutu sołectwa na najbliższych zebraniach wiejskich i o przegłosowanie w celu przyjęcia w brzmieniu, jak w projekcie statutu sołectwa, który także załączono. Nadto przedłożono zaproszenie Przewodniczącego Rady Gminy z 30 stycznia 2007r. na posiedzenie Komisji Statutowej wraz z proponowanym porządkiem obrad przewidującym przeanalizowanie i ustosunkowanie się do projektu Statutu Sołectw Gminy Orchowo i Protokół nr 2/07 z posiedzenia Komisji Statutowej Rady Gminy Orchowo z dnia 19 marca 2007r. w Sali Posiedzeń Urzędu Gminy, gdzie w punkcie 5 protokołu odnotowano, że Przewodniczący Komisji Statutowej przedstawił zmiany, a następnie dyskutowano nad projektami statutów sołectw i głosowano nad wnioskami zmian.

Następnie Sąd zarządzeniem z 19 czerwca 2020r. ponownie precyzyjnie wezwał organ do przedłożenia a) uchwały Rady Gminy Orchowo w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy celem zaopiniowania projektów statutów sołectw lub sołectwa Szydłowiec, b) zarządzenia Wójta Gminy Orchowo w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami celem zaopiniowania projektów statutów sołectw w Gminie Orchowo (w tym sołectwa Szydłowiec) lub tylko statutu sołectwa Szydłowiec, c) udokumentowania podania do publicznej wiadomości zarządzenia Wójta Gminy Orchowo i zawiadomień o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Gminy celem zaopiniowania projektów statutów Sołectw (w tym Sołectwa Szydłowiec) lub tylko statutu Sołectwa Szydłowiec, d) protokołu z przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sołectwa Szydłowiec projektu statutu sołectwa wraz z listą obecności, e) wykazanie sposobu udostępnienia projektu zaskarżonej uchwały Rady Gminy Orchowo Nr X/57/07 z 24 maja 2007r. w sprawie statutu sołectwa Szydłowiec mieszkańcom Sołectwa. Wezwanie doręczono Gminie 23 czerwca 2020r. (k. 82 akt sąd.). Wezwanie pozostało jednak bez odpowiedzi i organ nie przedstawił żadnych dodatkowych dokumentów, ani nie ustosunkował się do wezwania.

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, ani chociażby protokołu z zebrania wiejskiego sołectwa w sprawie konsultacji z mieszkańcami Sołectwa Szydłowiec w sprawie projektu statutu tego sołectwa. Organ nie wykazał, zatem, że wydane zostało przez Wójta Zarządzenie o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami Sołectwa w sprawie zaopiniowania Statutu wraz z potwierdzeniem ogłoszenia takiego Zarządzenia oraz organ nie wykazał, że projekt Statutu został przedłożony mieszkańcom Sołectwa Szydłowiec do zapoznania się z nim.

W tym miejscu Sąd wskazuje, że Sądowi z urzędu wiadomym jest, że w podobnej sprawie o sygn. akt IV SA/Po 448/20 po wezwaniu Gmina przedłożyła protokół z zebrania wiejskiego innego sołectwa Orchówek, z którego wynika że mieszkańcy zaopiniowali projekt Statutu przedstawionego mieszkańcom tego Sołectwa w ramach konsultacji społecznych.

Wobec powyższego uchwałę w sprawie przeprowadzenia konsultacji Sąd pozyskał z ogólnodostępnych baz danych Gminy Orchowo i elektronicznego zbioru Dzienników Urzędowych Województwa Wielkopolskiego, która jednak datowana jest na 26 kwietnia 2007r., zatem tuż przed podjęciem zaskarżonej Uchwały z 24 maja 2007r. (uchwała Rady Gminy Orchowo Nr IX/43/07 z 26 kwietnia 2007r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji w Gminie Orchowo , Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 15

czerwca 2007r. Nr 88, poz. 2254). Przy czym podkreślić należy, że uchwała w sprawie konsultacji została podjęta na niespełna miesiąc przed datą uchwalenia Statutu, zatem nie sposób przyjąć, że przed podjęciem zaskarżonej Uchwały przeprowadzono konsultacje społeczne z mieszkańcami Sołectwa Szydłowiec zgodnie z postanowieniami uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.

Z przedłożonych wcześniej przez Gminę dokumentów - treści protokołu Nr X/07 z Sesji Rady Gminy Orchowo z 24 maja 2007r. ad. pkt 11 wynika, że Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że Przewodniczący Komisji Statutowej przedstawił na komisjach rady przebieg prac związanych z przygotowaniem statutów sołectw. Dodał, że projekty statutów zostały przygotowane po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectw (k. 20 akt sąd.).

Natomiast z protokołów Komisji Statutowej Rady Gminy Orchowo Nr 1/07 z 1 lutego 2007r. i Nr 2/07 z 19 marca 2007r. wynika tylko tyle, że to członkowie Komisji Rady, a nie mieszkańcy Sołectwa Szydłowiec, opiniowali projekt statutu tego Sołectwa, a nie jego mieszkańcy (k. 60 – 63, 69 – 71 akt sąd.). Wprawdzie Komisja zwróciła się do Wójta o odczytanie projektu statutów na najbliższych zebraniach wiejskich (k. 63 akt sąd.) to, jednak w niniejszej sprawie brak dokumentów, że zebranie takie w Sołectwie Szydłowiec się odbyło, że konsultowano projekt Statutu oraz że mieszkańcy mieli realną możliwość zapoznania się z projektem Statutu swojego Sołectwa.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, zatem że jedynie protokół z Sesji Rady Gminy, na której podjęto zaskarżoną Uchwałę w punkcie 11 (str. 7 Protokołu) zawiera informacje o konsultacjach, jest to jedyny dokument, w którym mowa o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Nie przedłożono, zatem żadnych dokumentów z zebrania wiejskiego z mieszkańcami Sołectwa Szydłowiec, że przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami Sołectwa, 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 Gminy i tylko z zebranymi członkami tej Komisji.

Analiza akt sprawy doprowadziła Sąd do przekonania, że przedłożone przez Radę 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 przez Radę protokół z posiedzenia Sesji Rady z 24 maja 2007r., Komisji Rady z dnia 1 lutego 2007r., czy 19 marca 2007r.

W tym stanie rzeczy 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 zebrania wiejskiego mieszkańców Sołectwa Szydłowiec, czy udostępnienia projektu Statutu mieszkańcom tego konkretnego Sołectwa.

Wobec powyższego wyjaśnienie Wójta Gminy z 09 czerwca 2020r., że przed podjęciem zaskarżonej Uchwały przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami Sołectwa Szydłowiec nie można uznać za wystarczające dla oceny, że konsultacje z mieszkańcami zostały przeprowadzone prawidłowo, a przede wszystkim, że projekt Statutu został realnie udostępniony wszystkim mieszkańcom tego Sołectwa przed lub chociażby na zebraniu wiejskim Sołectwa Szydłowiec. Przy czym zauważyć należy, że Gmina nie dołączyła protokołu z zebrania sprawozdawczego Sołtysa i Rady Sołectkiej – sołectwa Szydłowiec odbytego 21 lutego 2007r., na który Wójt powołuje się w piśmie z 9 czerwca 2020r. Nie przedłożył go także pomimo ponownego wezwania o taki właśnie protokół z zebrania wiejskiego Sołectwa Szydłowiec.

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 przeprowadzenia 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 organ nie wykazał, że takie rzeczywiste konsultacje z mieszkańcami Sołectwa w rozpoznawanej sprawie 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. Skoczylas [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.).

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 musiło stwierdzeniem nieważności zaskarżonej 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, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, Lex nr 192932).

Przy czym Sąd stoi na stanowisku, że dopuszczalne jest objęcie kontrolą Sądu administracyjnego całości zaskarżonej Uchwały, zwłaszcza że Skarżący wnosił wen wstępie o stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały, mimo że w uzasadnieniu skargi odniósł się do kilku postanowień Uchwały, które jego zdaniem podjęto z istotnym naruszeniem prawa. 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. 57) 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 uchwalenia statutu Sołectwa Szydłowiec podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, powodującym jej nieważność w całości, 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.

Zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału z dnia 03 czerwca 2020 r., na podstawie art. 15 z.zs4 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. poz. 374 z późn. zm.) w zw. z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w składzie trzech sędziów (zarządzenie z 01 lipca 2020r., k. 91 akt sąd.).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)