



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 19 października 2020 r.

Poz. 7903

### WYROK NR IV SA/PO 755/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 18 sierpnia 2020 r.

**w sprawie Statutu Osiedla Zagórów**

Sygn. akt IV SA/Po 755/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Miejskiej Zagórowa

z dnia 6 maja 2011 r. Nr V/33/2011

w sprawie Statutu Osiedla Zagórów

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

#### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 6 maja 2011 r. Rada Miejska Zagórowa (dalej też jako „Rada”) – działając na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej w skrócie „u.s.g.”) – podjęła uchwałę nr V/33/2011 w sprawie Statutu Osiedla Zagórów (zwaną dalej „Uchwałą”). Zgodnie z § 1 tej uchwały, Statut Osiedla Zagórów stanowi załącznik do Uchwały (zwany dalej „Statutem”).

Pismem z 8 maja 2020 r. (sygn. PR Pa 74.2020) Prokurator Rejonowy w Słupcy (dalej jako „Prokurator” lub „Skarżący”) – działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; dalej w skrócie „p.p.s.a.”) oraz art. 3 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740) – wniósł skargę na ww. uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Zarzuciwszy tej uchwale istotne naruszenie prawa, tj.:

- art. 37 ust. 1 u.s.g. przez nadanie w § 7 Statutu mieszkańcom Osiedla Zagórów (zwanego dalej „Osiedlem”) kompetencji do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących Osiedla;
- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w Uchwale ograniczenia czynnego prawa wyborczego, przez zastrzeżenie, że dla ważności zebrania (§ 14 Statutu) oraz dokonania ważnego wyboru Przewodniczącego Zarządu Osiedla i Zarządu Osiedla (§ 20 Statutu) wymagana jest obecność co najmniej 50 mieszkańców Osiedla uprawnionych do głosowania, oraz wprowadzenie konieczności przeprowadzenia drugiego głosowania;
- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. przez przyznanie w § 21 Statutu Burmistrzowi Gminy uprawnienia do określania liczby uprawnionych do głosowania;
- art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. przez użycie określenia „w szczególności” przy określaniu zadań Przewodniczącego Zarządu Osiedla w § 39 Statutu;
- art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. przez niezrealizowanie w pełni w Rozdziale 7 Statutu („Nadzór nad działalnością Osiedla”) treści upoważnienia ustawowego, z uwagi na ograniczenie się przez Radę do ustawowego stwierdzenia, iż „nadzór nad działalnością Osiedla sprawowany jest na podstawie kryteriów zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności” – bez określenia szczegółów zakresu i formy tej kontroli oraz nadzoru – a nadto przez nadanie uprawnienia do nadzoru wyłącznie Radzie, podczas gdy w świetle art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są rada gminy oraz wójt, któremu też przysługują uprawnienia kontrolne i nadzorcze, autor skargi wniosł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Zagórowa, zastępowana przez Burmistrza Gminy Zagórów (zwanego też dalej „Burmistrzem”), wniosła o uwzględnienie skargi w części i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej: a) wyrażenie „w szczególności” we wprowadzeniu do wyliczenia w § 39 Statutu; b) §10 ust. 2 pkt 1 Statutu; c) wyrażenie „ogólnym” oraz „zgodnie z § 14 ust. 2” w § 20 Statutu; d) § 21 Statutu; e) § 46 ust. 2 Statutu; a także o nieobciążenie organu administracji kosztami postępowania sądowego w sprawie. Uzasadniając stanowisko w zakresie uwzględnienia skargi jedynie w części, Rada wyjaśniła, że nie sposób zgodzić się z wnioskiem o stwierdzenie nieważności § 46 Statutu w całości. Dyspozycja ustawowa w tym zakresie wskazuje bowiem na obowiązek określenia „zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej”. W ocenie Rady dyspozycja ta została wykonana przez „zapisy” § 46 ust. 1 i 3 Statutu, a jedynie w ust. 2 § 46 Statutu błędnie wskazano organ nadzoru, organy gminy natomiast wymienione są i określone ustawowo.

W wykonaniu zarządzenia Przewodniczącej Wydziału IV tut. Sądu z 03 czerwca 2020 r. Rada została wezwana do podania, czy przed podjęciem zaskarżonej uchwały zostały przeprowadzone konsultacje społeczne oraz do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z podejmowaniem uchwały pod rygorem wydania orzeczenia w oparciu o dokumenty załączone do przekazanej Sądowi skargi (k. 28, 34 i 35 akt sąd.).

W odpowiedzi na to wezwanie, przy piśmie Burmistrza z 10 czerwca 2020 r. przesłano Sądowi: (1) wyciąg z protokołu nr V/2011 sesji Rady Miejskiej Zagórowa, która odbyła się w dniu 6 maja 2011 r., (2) odpis listy obecności radnych na tej sesji oraz (3) odpis protokołu z zebrania wyborczego Zarządu Osiedla i Przewodniczącego Zarządu Osiedla Zagórowa, które odbyło się w dniu 14 kwietnia 2011 r., wraz z listą obecności (k. 37-42 akt sąd.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; w skrócie „Konstytucja RP”) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek

samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Do grupy takich aktów należy niewątpliwie uchwała zaskarżona w niniejszej sprawie, jako że w świetle art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 713; w skrócie „u.s.g.”) stanowi ona akt prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

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. Skargę na przedmiotową uchwałę, zgodnie z treścią art. 53 § 2a p.p.s.a., można bowiem wnieść w każdym czasie. Termin określony w art. 53 § 3 p.p.s.a. w takim przypadku nie obowiązuje.

Wszystko to prowadzi do wniosku o dopuszczalności przedmiotowej skargi Prokuratora.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, sąd stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wypada zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych. Powyższe wynika z treści przepisów art. 91 ust. 1 zd. 1 w zw. z ust. 4 a contrario u.s.g., w myśl których 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. Przywołane przepisy art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. pozwalają zatem wyróżnić dwie kategorie wad uchwał organów gminy: (i) istotne naruszenie prawa oraz (ii) nieistotne naruszenie 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” (zob. wyrok NSA z 15.09.2017 r., I OSK 1136/17; podobnie wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie „CBOSA”).

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały – mając na uwadze powyższe reguły kontroli aktów prawa miejscowego przez sądy administracyjne – na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną (z zastrzeżeniem art. 57a, który wszakże nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie). W uchwale z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09 (ONSAiWSA 2010 nr 1, poz. 1), Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że niezwiązanie granicami skargi oznacza, iż sąd ma prawo, a jednocześnie obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze.

Dlatego też Sąd w niniejszym składzie stoi na stanowisku, że dopuszczalne jest objęcie kontrolą sądową zaskarżonej uchwały także w części wyraźnie w skardze nie zacepionej, w tym w zakresie obejmującym procedurę podjęcia tej uchwały. Taki pogląd ma też oparcie w wypowiedziach orzecznictwa i doktryny. Przykładowo, w wyroku z 11 maja 1993 r. (SA/Wr 258/93, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że 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.; uw. Sądu], bądź – w przypadku rażącego naruszenia prawa – stwierdzenie nieważności nie zaskarżonych postanowień uchwały. Stanowisko to zostało zaakceptowane również w doktrynie, czego dowodem jest aprobująca glosa J. Borkowskiego do cytowanego wyżej wyroku (OSP 1995, z. 3, s. 122 i n.). Podobnie w wyroku z 21 września 2011 r. (II GSK 866/10, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że sąd administracyjny pierwszej instancji nie musi w ocenie legalności zaskarżonej uchwały ograniczać się tylko do zarzutów sformułowanych w skardze, ale powinien dokonać

wszeczhronnej weryfikacji zaskarżonego aktu prawa miejscowego (por. też: wyrok NSA z 03.09.2013 r., II OSK 652/13; wyrok WSA z 19.12.2019 r., IV SA/Po 1071/12 – CBOSA). W tym duchu utrzymane jest także stanowisko doktryny, zgodnie z którym, nawet jeśli organ nadzoru nie zaskarży wszystkich sprzecznych z prawem postanowień aktu, sąd może z urzędu stwierdzić nieważność pozostałych, sprzecznych z prawem norm zawartych w tym akcie (tak R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 232-233).

W konsekwencji za w pełni trafny należy uznać pogląd, zgodnie z którym kontrola legalności uchwał organów gminy nie może ograniczyć się wyłącznie do porównania przedmiotu uchwały z przepisem kompetencyjnym stanowiącym jej podstawę. Kontrola ta musi rozciągać się na wszystkie etapy procesu stosowania prawa przez radę gminy, jeśli kończy się on podjęciem uchwały. Z tego też względu Sąd, nie będąc związany granicami skargi, miał obowiązek w pierwszej kolejności zweryfikować poprawność procedury podjęcia przez Radę zaskarżonej uchwały (por. wyrok WSA z 16.07.2020 r., IV SA/Po 660/20, CBOSA).

W niniejszej sprawie podstawę prawną Uchwały stanowił przede wszystkim art. 35 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej – w tym sołectwa lub osiedla (zob. art., 5 ust. 1 u.s.g.) – określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W myśl art. 5 ust. 2 u.s.g. jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Art. 5a ust. 1 u.s.g. stanowi zaś, że konsultacje z mieszkańcami gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Zgodnie z art. 5a ust. 2 u.s.g. (w brzmieniu obowiązującym w dacie przyjęcia Statutu) zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Ustawodawca przewiduje zatem dwa rodzaje konsultacji społecznych: (1) obligatoryjne oraz (2) fakultatywne. Pierwsze będą mieć miejsce „w wypadkach 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. – w tym w jej art. 35 ust. 1 (por. m.in.: wyrok WSA z 09.07.2020 r., II SA/Ke 584/20, CBOSA; M. Augustyniak, R. Marchaj [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, uw. 2 do art. 5a). Natomiast konsultacje fakultatywne mogą 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 istotne („ważne”). Ustawa nie narzuca ani formy, ani trybu przeprowadzenia konsultacji, pozostawiając te kwestie w gestii rady gminy. Konsultacje adresowane są do mieszkańców gminy. Uczestnikami procesu konsultacji społecznych, o których mowa w 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. M. Augustyniak, R. Marchaj [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, uw. 5 do art. 5a).

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała dotycząca statutu osiedla 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 bowiem uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tej jednostki pomocniczej, której statut ma być nadany (por. wyrok WSA z 04.09.2018 r., III SA/Kr 288/18, CBOSA, i powołane tam dalsze orzeczenia: wyrok WSA z 19.10.2012 r., II SA/Gd 458/12; wyrok NSA z 03.09.2013 r., II OSK 652/13; wyrok WSA z 10.10.2013 r., III SA/Kr 66/13; por. też wyrok WSA z 24.06.2020 r., II SA/Ke 51/20, CBOSA).

Konsultacje przeprowadza się zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Zasadniczo wymagane jest bowiem przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji (por. wyrok WSA z 15.02.2019 r., III SA/Kr 1322/18, CBOSA). Przy tym 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. wyroki NSA: z 01.09.2010 r., II OSK 1310/10; z 26.06.2020 r., II OSK 258/20; por. też wyrok WSA z 06.11.2018 r., III SA/Kr 296/18). Co tu szczególnie istotne, to do organu gminy należy obowiązek wykazania spełnienia wymogu przeprowadzenia konsultacji społecznych (zob. m.in. wyrok WSA z 16.07.2020 r., IV SA/Po 660/20, CBOSA).

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. Również wnioski płynące z systematyki analizowanej ustawy o samorządzie gminnym przemawiają za taką interpretacją powołanych przepisów. Przepisy art. 35 u.s.g. zamieszczone zostały w rozdziale 3 tej ustawy, zatytułowanym „Władze gminy”, zaś w jej rozdziale 1, zatytułowanym „Przepisy ogólne”, znajduje się art. 5a. Należy uznać, że miejsce przepisu w danym akcie prawnym nie jest przypadkowe, ale wynika z racjonalnego działania prawodawcy. W rezultacie usytuowanie danego przepisu w ustawie może mieć wpływ na jego znaczenie (tzw. argument a rubrica). W świetle powyższych uwag art. 5a u.s.g. znajduje zastosowanie także w przypadku uchwalania statutu jednostki pomocniczej. Nie można przy tym nie zwrócić uwagi na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które odnosi się do wykładni tego przepisu. Jak stwierdził Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 23 marca 2003 r. o sygn. 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. [tu odpowiednio: w art. 35 ust. 1 u.s.g. – uw Sądu] 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 (por. wyrok TK z 27 listopada 2000 r., U. 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293).” Należy zaznaczyć, że cytowany wyrok TK uwzględniał brzmienie art. 4 ust. 1 u.s.g. według stanu sprzed 30 maja 2001 r., który ówczesnie 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.”

W świetle dotychczasowych uwag w pełni zasadne jest podkreślenie znaczenia uprzedniego określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 5a ust. 2 u.s.g. Brak takiej regulacji prawnej uniemożliwiłaby w istocie ocenę prawidłowości przeprowadzenia konsultacji społecznych, godząc w funkcję tej instytucji. Trudno jest bowiem oceniać, czy faktyczne czynności podjęte przez gminę, których celem mogło być poinformowanie mieszkańców o treści przyszłej regulacji prawnej o zasięgu lokalnym, były konsultacjami, czy rzeczywiście wzięto pod uwagę ich wyniki, i w jaki sposób to się uzewnętrzniło. Skoro ustawodawca nakazuje poprzedzić uchwałę dotyczącą nadania jednostce pomocniczej statutu (lub jego zmiany) konsultacjami z mieszkańcami, to organ gminy zobowiązany jest umożliwić weryfikację prawidłowości ich przeprowadzenia, co wymaga uprzedniego szczegółowego określenia zasad i trybu procedury konsultacyjnej. Stąd też w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że ustalenie, iż konsultacje zostały przeprowadzone w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.s.g. może nastąpić wyłącznie przez stwierdzenie zgodności pomiędzy regulacjami uchwały z art. 5a ust. 2 u.s.g., a procedurą konsultacyjną faktycznie przeprowadzoną przez organ gminy (zob. wyrok WSA z 16.07.2020 r., IV SA/Po 660/20; por. też wyroki WSA: z 27.02.2020 r., II SA/Ke 122/20; z 12.02.2020 r., II SA/Ke 29/20; z 06.02.2020 r., II SA/Ke 49/20 – CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że w czasie opracowywania i uchwalania Statutu obowiązywała uchwała Nr XXI/132/2008 Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zagórow (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 30.01.2009 r. Nr 13, poz. 235; dalej jako „uchwała o konsultacjach” w skrócie „u.k.”). Z § 1 tej uchwały wynikało, że konsultacje z mieszkańcami Gminy Zagórow przeprowadza się w sytuacjach przewidzianych w ustawie o samorządzie gminnym oraz innych ważnych sprawach dla Gminy, w celu poznania opinii mieszkańców. Jak przy tym stanowił § 2 u.k., w konsultacjach mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na terenie, na którym mają być przeprowadzone konsultacje – który to teren mógł obejmować jedną, kilka lub wszystkie jednostki pomocnicze (zob. § 3 u.k.) – i posiadające czynne prawo wyborcze. W dalszych przepisach uchwały o konsultacjach uregulowano w sposób szczegółowy tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych. Przepisy te stanowią wzorzec kontroli prawidłowości przeprowadzenia konsultacji społecznych przez uchwaleniem zaskarżonej uchwały. Z przepisów tych

wynika, że konsultacje zarządza Burmistrz Gminy Zagórów lub Rada Miejska Zagórowa (§ 4 u.k.). Przeprowadza się je na zebraniach mieszkańców, które zwołuje ww. organ (§ 5 u.k.). Co przy tym szczególnie istotne, w § 6 u.k. wskazano, że ogłoszenie o zebraniu w celu przeprowadzenia konsultacji powinno być dokonane co najmniej na 7 dni przed wyznaczonym terminem poprzez: a) umieszczenie obwieszczeń na tablicy ogłoszeń w Urzędzie b) umieszczenie obwieszczeń na terenie jednostek pomocniczych objętych konsultacjami (ust. 1). Obwieszczenie o zebraniu powinno zawierać: a) przedmiot konsultacji oraz b) termin i miejsce przeprowadzenia konsultacji (ust. 2). W myśl § 7 ustawy o konsultacjach zebranie jest ważne jeżeli uczestniczy w nim co najmniej połowa uprawnionych (ust. 1). O ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano niezbędnego quorum, zebranie jest ważne bez względu na liczbę obecnych na zebraniu wyznaczonym w tym samym dniu po upływie pół godziny od pierwszego terminu (ust. 2). Opinię w sprawie poddanej konsultacji mieszkańcy wyrażają w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów (§ 9 u.k.).

Na tym tle normatywnym Sąd uznał, że nadesłane na wezwanie Sądu przez Radę dokumenty (przy piśmie Burmistrza z 10 czerwca 2020 r.) nie są wystarczające do uznania, że przed podjęciem zaskarżonej uchwały rzeczywiście przeprowadzono z mieszkańcami Osiedla Zagórów konsultacje społeczne w sprawie nadania statutu temu osiedlu, w sposób odpowiadający prawu.

Jako dowody mające świadczyć o przeprowadzeniu ww. konsultacji, organ przekazała Sądowi protokół z zebrania wyborczego Zarządu Osiedla i Przewodniczącego Zarządu Osiedla z 14 kwietnia 2011 r. (wraz z listą obecności), podczas którego doszło do „omówienia projektu statutu Osiedla Zagórowa” (pkt 5 lit. f porządku zebrania). Z treści tego protokołu wynika, że projekt Statutu „został omówiony przez Przewodniczącego i przyjęty przez mieszkańców bez zastrzeżeń” (k. 40-41 akt sąd.). Natomiast nie wynika z niego, aby sprawę opinii do tego projektu poddano pod głosowanie, zgodnie z § 9 uchwały o konsultacjach. Ponadto Rada nadesłała protokół z V sesji Rady Miejskiej Zagórowa, na której została podjęta zaskarżona uchwała (wraz z listą obecności radnych). Z pkt 10a tego protokołu wynika, że Sekretarz poinformowała o opracowaniu projektów nowych statutów sołectw, które zostały poddane konsultacjom społecznym na zebraniach wyborczych w jednostkach pomocniczych gminy (k. 38 akt sąd.).

Sąd zauważa, że wśród nadesłanych przez organ dokumentów brak jest – wymaganego w świetle § 4 uchwały o konsultacjach – zarządzenia Rady, bądź zarządzenia Burmistrza o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie projektu Statutu. Rada nie nadesłała również obwieszczeń o zebraniu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych – o jakich mowa w § 6 u.k. – z adnotacjami o ich umieszczeniu odpowiednio na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy oraz na terenie Osiedla, wraz z datami ich wywieszenia oraz zdjęcia. W istocie więc brak jest dowodów wskazujących na to, że mieszkańcy Osiedla mieli realną szansę powzięcia wiadomości o fakcie, że to przy okazji zebrania wyborczego w dniu 14 kwietnia 2011 r. odbędą się konsultacje społeczne w przedmiocie projektu Statutu.

Taki wniosek jest tym bardziej uprawniony, że powyższa informacja nie wynika również z treści, znanej Sądowi z urzędu, uchwały nr IV/16/2011 Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie zarządzenia wyborów Sołtysów, Rad Sołeckich, Zarządu Osiedla oraz Przewodniczącego Zarządu Osiedla w Zagórowie (dostępnej w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta i Gminy Zagórów, na stronie: <http://bip.zagorow.pl/zagorow/bip/organy-wladzy-publicznej/rada-miejska/uchwaly-rady-miejskiej/kadencja-2010-2014/2011.html?pid=3911>). W uchwale tej wskazano jedynie, że wybory dokonywane będą w okresie od 28 marca do 15 kwietnia 2011 r. na zebraniach wyborczych. Nie wspomniano natomiast, że podczas zebrania wyborczego odbędą się również konsultacje społeczne w sprawie projektu Statutu.

Poza tym brak w aktach sprawy jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynikałoby, że projekt Statutu został realnie udostępniony mieszkańcom Osiedla przed ww. zebraniem. W szczególności brak jest jakichkolwiek informacji o terminie i miejscu jego np. wyłożenia do wglądu.

Abstrahując od stwierdzonych, ewidentnych formalnych uchybień w procedurze konsultacyjnej, Sąd podjął się jednak rozważenia, czy nadesłane przez Radę Miejską dokumenty mogą świadczyć o rzeczywistym charakterze wzmiankowanych konsultacji. Albowiem, zdaniem Sądu, na szczeblu jednostki pomocniczej nadmierny rygorizm formalny w sytuacji, gdyby mieszkańcy faktycznie, w sposób efektywny, zostali zawiadomieni o zamiarze przeprowadzenia konsultacji społecznych w przedmiocie projektu Statutu na zebraniu wyborczym oraz mieli faktyczną możliwość zapoznania się z tekstem projektu Statutu i realną sposobność wypowiedzenia się w tej materii, byłby niewskazany i nie służyłby dobru społeczności lokalnej, ani samej praworządności. W takich okolicznościach zaistniałe uchybienia formalne mogłyby wyjątkowo

zostać uznane za nieistotne. Jak się bowiem niekiedy zastrzega w doktrynie: „Podjęcie rozstrzygnięcia bez przeprowadzenia obowiązkowej konsultacji jest naruszeniem prawa, które trudno byłoby zaliczyć do naruszenia nieistotnego, choć oceny takiej trzeba każdorazowo dokonywać w odniesieniu do konkretnego przypadku” (zob. Z. Niewiadomski [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, art. 5a Nb 3).

W rozpoznawanej sprawie, mając na względzie treść przekazanych Sądowi dokumentów, nie da się jednak obronić tezy, że pomimo uchybień formalnych, konsultacje społeczne zostały rzeczywiście przeprowadzone.

Dokonując oceny tej okoliczności, należy podkreślić, 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 wystarczające formalne przeprowadzenie konsultacji społecznych. Konsultacje te muszą mieć wymiar rzeczywisty. Dlatego należy podzielić pogląd, w myśl którego „powinność przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami musi być rozumiana jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii w tym zakresie. Absolutnie niewystarczające jest zatem poprzestanie na zorganizowaniu spotkania, w czasie którego informuje się wybranych tylko uczestników tego spotkania o zamiarze wprowadzenia zmian do obowiązującego statutu jednostki pomocniczej i to nawet bez szczegółowego omówienia tych zmian” (wyrok WSA z 04.12.2007 r., III SA/Wr 491/07; tak też A. Skoczylas Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, art. 35 Nb 6). 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 (por. B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 4 do art. 35).

Mając powyższe na względzie należy zauważyć, że z treści protokołu zebrania wyborczego w dniu 14 kwietnia 2011 r. – podczas którego omawiano też projekt Statutu – wynika, iż na ww. zebraniu było obecnych 20 osób. Tyle też osób podpisało się na liście obecności z tego zebrania (k. 42 akt sąd.). Tymczasem według ogólnodostępnych danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)) – tj. wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań przeprowadzonego w 2011 roku – miasto Zagórz (tworzące, zgodnie z § 2 Statutu, jednostkę pomocniczą: Osiedle Zagórz) liczyło 3047 mieszkańców. Oznacza to, że w ww. zebraniu uczestniczyło jedynie ok. 0,07% mieszkańców. Przy tak znacznej absencji mieszkańców na zebraniu wyborczym, dowód ich należytego powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia podczas tego zebrania także konsultacji społecznych jawi się jako kluczowy. A skoro organ nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego należyte poinformowanie mieszkańców Osiedla o zaplanowanym przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie projektu Statutu podczas zebrania wyborczego w dniu 14 kwietnia 2011 r., nie można było uznać, aby przeprowadzone konsultacje miały rzeczywisty charakter. Tym bardziej, że – jak to już wyżej wskazano – brak także w aktach sprawy jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynikałoby, że projekt Statutu został realnie udostępniony mieszkańcom Osiedla przed ww. zebraniem.

Mając wszystko to na uwadze, należało uznać – niezależnie od zarzutów skargi – że zaskarżona uchwała nie została w sposób odpowiadający prawu poddana konsultacjom społecznym z mieszkańcami Osiedla, co świadczy o istotnym naruszeniu art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. Jak bowiem trafnie wywodzi się w doktrynie i orzecznictwie, o ile sam wynik konsultacji w sprawie statutu nie jest wiążący dla rady gminy, o tyle ich brak jest istotnym naruszeniem prawa, które skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy podjętej w sprawie określenia statutu jednostki pomocniczej (zob. A. Skoczylas [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, art. 35 Nb 5; por. też: E. Olejniczak-Szałowska, Konsultacje we wspólnocie samorządowej, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 1-2, s. 116-117; wyrok NSA z 03.09.2013 r., II OSK 652/13; wyrok WSA z 24.06.2020 r., II SA/Ke 51/20).

W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżony Statut został uchwalony sprzecznie z prawem, bo podjęty bez uprzedniego przeprowadzenia rzeczywistych konsultacji spełniających wymagania określone w art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. oraz gminnej uchwale o konsultacjach. Omawiane uchybienie świadczy o istotnym naruszeniu przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały w przedmiocie statutu jednostki pomocniczej, co z kolei przesądziło o konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości (por. wyroki NSA: z 03.09.2013 r., II OSK 652/13; z 26.06.2020 r., II OSK 258/20).

To zaś czyni zbędną merytoryczną ocenę zarzutów skargi, dotyczących naruszeń prawa materialnego, jakich Skarżący dopatrywał się w treści poszczególnych postanowień tej uchwały (por. wyrok WSA z 10.01.2019 r., IV SA/Wa 2699/18, CBOSA; por. też: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 12 do art. 145). Wskazane wyżej, istotne naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania Uchwały powoduje bowiem jej nieważność w całości, bez względu na treść tej uchwały.

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.

Jednocześnie Sąd wyjaśnia, że za bezprzedmiotowy należało uznać wniosek organu o nieobciążanie go kosztami postępowania. Z uwagi bowiem na istniejące, ustawowe zwolnienie prokuratora od kosztów sądowych brak jest w tym przypadku kosztów postępowania, którymi należałoby obciążyć organ w związku z uwzględnieniem skargi prokuratorskiej.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska