



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 20 października 2020 r.

Poz. 7915

### WYROK NR IV SA/PO 560/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

#### w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Dąbrowa

Sygn. akt IV SA/Po 560/20

#### WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowym Tomysłu

na uchwałę Rady Gminy Kuślin

z dnia 28 października 2010 r. Nr XLII/244/2010

w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Dąbrowa

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

#### UZASADNIENIE

Rada Gminy Kuślin, działając na podstawie art. 35 ust. 1 i 3, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz 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.) podjęła w dniu 28 października 2010 r. uchwałę Nr XLII/244/2010 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Dąbrowa.

Pismem z 11 marca 2020 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Nowym Tomysłu zaskarżył powyższą uchwałę, zarzucając jej istotne naruszenie:

1) istotne naruszenie art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminny przez nie poddanie projektu uchwały społecznym konsultacjom z mieszkańcami w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale rady, regulującej zasady i tryb przeprowadzenia takich konsultacji,

2) istotne naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez nadanie w § 10 pkt 3 oraz § 33 ust. 1 zaskarżonej uchwały organowi uchwałodawczemu - jakim jest Zebranie Wiejskie - kompetencji do wyboru i odwoływania Sołtysa i członków Rady Sołeckiej w sytuacji gdy z treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych,

3) istotne naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym polegające na wprowadzeniu w § 26 ust. 1 zaskarżonej uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa i rady sołeckiej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum, a zatem każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne i wyłonią sołtysa oraz członków rady sołeckiej.

W oparciu o powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Kuślin z dnia 28 października 2010r. nr XLII/244/2010 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Dąbrowa.

W uzasadnieniu skargi Prokurator rozwinął podniesione zarzuty i przedstawił argumentację na ich poparcie, co jego zdaniem prowadzi do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutów skargi organ argumentował, że Prokurator wskazał, iż w treści zaskarżonej uchwały brak jest jakiegokolwiek wzmianki na temat uprzednio przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami sołectwa Dąbrowa, stąd wniosek, że konsultacje takie nie zostały przeprowadzone, co skutkuje nieważnością aktu. Organ wskazał, że nie jest prawdziwym powyższe stwierdzenie, o zaniechaniu konsultacji projektu statutu z mieszkańcami Dąbrowy. Nie jest też wymagane, by fakt konsultacji wprowadzać bezpośrednio w treści uchwały. Natomiast, okoliczność ta znalazła odzwierciedlenie w uzasadnieniu samej uchwały, gdzie stwierdzono: „Komisja Organizacyjno-Statutowa Rady Gminy w Kuślinie przygotowała nowy projekt Statutu organów pomocniczych zachowując procedury jego uchwalenia i statuty zostały poddane konsultacji społecznej w sołectwach gminy Kuślin”. Na fakt odbytych konsultacji wskazuje także protokół zebrania wiejskiego Sołectwa Dąbrowa z dnia 5 marca 2010 roku. W protokole tym zamieszczono informacje o przeprowadzeniu konsultacji i to rozumianych jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych rozwiązań i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia opinii, czy zgłoszenie uwag. W porządku obrad Zebrania Wiejskiego poświęcono odrębny punkt sprawie przedstawienia projektu nowego statutu Sołectwa. Projekt nowego statutu na Zebraniu omówił Wójt Gminy, który wskazał najważniejsze zmiany względem obowiązującego statutu, po czym jednak przewidziana w pkt 6 zebrania dyskusja nie rozwinęła się, a żaden z mieszkańców nie zgłosił zastrzeżeń ani uwag. Zdaniem organu bezsporny jest fakt rozpytywania mieszkańców w tej materii, zbierania uwag i propozycji. Istotą sprawy jest by mieli oni wiedzę o proponowanej treści statutu i mieli prawdziwą możliwość wypowiedzenia się, a nie pozorną. Przed podjęciem skarżonej uchwały również analizowano przedkładany Radzie projekt statutu, przy czym przewodniczący Komisji Statutowej referując sprawę przywołał fakt odbytych konsultacji z mieszkańcami wsi podczas zebrań wiejskich (vide: pkt 22 protokołu sesji Rady Gminy). Uchwalając statut Sołectwa Rada Gminy dysponowała zatem materiałem z konsultacji i uznała go za wystarczający do podjęcia uchwały.

W kwestii kolejnego zarzutu, do treści § 10 pkt 3 Statutu Rada zauważyła, że wywody skargi wskazują tu na istnienie różnych bytów tych samych składów osobowych podmiotów funkcjonujących w jednostce pomocniczej jaką jest sołectwo. W ocenie organu wiadomym jest że Zebranie Wiejskie jest niczym innym jak organem uchwałodawczym w skład, którego wchodzi osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania terenie tego sołectwa i uprawnione są do głosowania. Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wyboru sołtysa i rady sołeckiej dokonują właśnie stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, czyli ci sami i którzy de facto tworzą Zebranie Wiejskie. A zatem dokładnie to samo gremium składa się na Zebranie Wiejskie, jak i wybiera sołtysa i radę sołecką. To właśnie wynika z kwestionowanych w skardze zapisów tj. § 10 pkt 3 i § 11 ust. 1 Statutu. Przy czym zakres przedmiotowy działań zebrania wiejskiego nie jest literalnie określony w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, co do zasady przyjmuje się jednak, że zebranie to jest właściwe we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych na rzecz sołtysa i rady sołeckiej. Rodzi się więc pytanie o sens wyróżniania kolejnych bytów zebrań mieszkańców wsi, występujących w różnych rolach w tych samych uwarunkowaniach i okolicznościach.

Co do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organ zauważył, że przepis ten wskazuje bezwzględne wiążące zasady głosowania przy wyborach sołtysa i rady sołeckiej.

Jednocześnie ustawodawca wskazał kompetencję rady gminy do określenia w statucie jednostki pomocniczej zasad i trybu wyborów organów jednostek pomocniczych. Skoro tak, znaczy to że regulacja z art. 36 ust. 2 nie jest wyczerpująca. W jaki bowiem inny sposób należy rozumieć delegacje z art. 35 ust. 2 pkt 3. Jeśli istnieje delegacja do uregulowania zasad wyboru to dlatego rada gminy nie miałaby wprowadzać kworum. Taki właśnie wymóg kworum nie stoi w sprzeczności z tajnością czy bezpośredniością wyborów, nie ogranicza też prawa wyborczego i dlatego zapisano go w § 26 Statutu. Skorzystanie z wyraźnej delegacji do unormowania w statucie zasad głosowania zobowiązuje wręcz do wypełnienia delegacji rzeczywistą treścią. Wbrew twierdzeniu zawartemu w skardze przepis art. 32 nie jest regulacją kompletną i wyczerpującą, gdyby tak było w art. 35 ust. 2 pkt. 3 nie było by mowy, o określeniu szczegółowych zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Nadto organ podkreślał, że zaskarżona uchwała była i jest oparciem dla działań podejmowanych przez sołectwo Dąbrowa i jego organy w okresie ostatnich 10 lat. Uchwała była przedmiotem analizy Wojewody Wielkopolskiego kontrolującego zgodność z prawem podejmowanych uchwał, w tym aktów prawa miejscowego w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Przez 10 lat organy prokuratury nie dostrzegły - istotnych w jej ocenie - nieprawidłowości w działalności sołectwa funkcjonującego w oparciu o skarżony statut, natomiast - co warto podkreślić - wzorce stosowanych przez Gminę Kuślin rozwiązań statutowych czerpano literalnie z opracowań ekspertów prawa samorządowego kształcących kadry urzędów gmin. Nie sposób nie zwrócić tu uwagi na skutki społeczne jakie wiążą się z wnioskiem przez organ prokuratorski orzeczeniem nieważności statutu. W konsekwencji bowiem, oznacza to kwestionowanie samych organów sołectwa - po wyborach przeprowadzonych w trybie i na zasadach przewidzianych w statucie - jak i skuteczności bądź ważności czynności podjętych, przez te organy.

Nadto organ wskazał, że wobec braku doprecyzowania przez ustawodawcę tego co stanowi naruszenie prawa sankcjonowane nieważnością uchwały ocena uchybień wskazanych przez organ prokuratorski - w treści statutu i procedurze jego uchwalania - jako istotnych nie jest oczywista. W niniejszej sprawie kompetencja organu tj. rady gminy do uchwalenia statutu była bezsporna, a wymienione w skardze naruszenia prawa materialnego nie polegały na bezpośredniej sprzeczności z przepisem, ale jego odmiennej wykładni. W istniejącym stanie faktycznym nie ma podstaw, by nawet przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami w innej niż zastosowano formule prowadziło do uchwały odmiennej treści.

Niezasadnie wywodzi Prokurator, że nie do zaakceptowania jest w świetle wskazanych uchybień zakwestionowanie wyborów sołtysa i rady sołeckiej w ogóle i podważanie skutków działania organów sołeckich w okresie ostatnich 10 lat, choć często ich czynności wywoływały nieodwracalne już skutki prawne.

Do odpowiedzi na skargę organ dołączył kopie potwierdzone za zgodność z oryginałem następujących dokumentów:

- protokół z zebrania wiejskiego Sołectwa Dąbrowa odbytego w dniu 05 marca 2010r.,
- wyciąg z protokołu nr XLII/2010 z posiedzenia XVLL Sesji Rady Gminy w Kuślinie z dnia 28 października 2010r. w części dotyczącej Porządku Obrad XLII Sesji Rady Gminy V Kadencji oraz pkt 22 dotyczącego dyskusji nad procedurą uchwalania statutów.

Na wezwanie Sądu z 01 czerwca 2020r. dotyczące podania, czy przed podjęciem zaskarżonej uchwały zostały przeprowadzone konsultacje społeczne oraz do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z podejmowaniem uchwały Wójt Gminy Kuślin wyjaśnił, że przeprowadzenie konsultacji w przedmiocie Statutu sołectwa Dąbrowa znajduje potwierdzenie w protokole Zebrania Wiejskiego oraz treści dyskusji, jaka toczyła się przed podjęciem uchwały na Sesji Rady Gminy. Obecnie po 10 latach od czasu prac nad projektem uchwały gmina nie dysponuje innymi materiałami, które mogłyby posłużyć szczegółowemu przedstawieniu przebiegu konsultacji. Po tak długim czasie - mija 3 kadencja obowiązywania przedmiotowej uchwały - brak szczegółowych wiadomości o okolicznościach konsultacji prowadzonych w 2009r., również od osób w nich uczestniczących. Do przedłożonej dokumentacji dołączono protokoły prac Komisji Organizacyjno-Statutowej Rady Gminy, z których wiadomo, że materiały dotyczące projektowanych uchwał statutów sołeckich przekazywano wówczas celem analizy i uzyskania stanowiska zebrań wiejskich (k. 60 - 63 akt sąd.).

Wójt dodał, że zaskarżona Uchwała w obecnym kształcie nie spotkała się z zastrzeżeniem służb Wojewody Wielkopolskiego i obowiązuje nadal niezmiennie od 2010r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów na podstawie art. 15zsz4 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)

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 natomiast zaskarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała Nr XLII/244/2010 Rady Gminy Kuślin z dnia 28 października 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Dąbrowa (dalej „Uchwała”) ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2011 r. Nr 5 poz. 121). Nie ulega przy tym wątpliwości, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019r. poz. 2325 ze zm., dalej „p.p.s.a.”).

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. 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.

Rozpoznaniu skargi Prokuratora na przedmiotową Uchwałę nie stoi także na przeszkodzie okoliczność, że Wojewoda po doręczeniu mu zaskarżonej Uchwały w trybie nadzoru (art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. w brzmieniu na dzień podjęcia Uchwały, dalej „u.s.g.”) nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego, ani nie zaskarżył Uchwały do sądu administracyjnego.

Nadto w świetle art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016r. – 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.

Skarga Prokuratora na powyższą Uchwałę jest zatem dopuszczalna.

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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

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 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 podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Z treści skargi, zakresu zaskarżenia oraz wniosków skargi wynika, że Prokurator w istocie wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, a to z powodu naruszenia art. 35 ust. 1 u.s.g. poprzez nie poddanie projektu uchwały społecznym konsultacjom z mieszkańcami w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale rady, regulującej zasady i tryb przeprowadzania takich konsultacji.

W tym miejscu zaznaczyć należy, jak to podnosił organ, że istotnie z przepisu art. 5 ust. 2 i art. 5a ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 u.s.g., ani żadnego innego przepisu u.s.g. nie wynika konieczność umieszczenia w treści uchwały, że została podjęta po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Brak takiego postanowienia w treści uchwały oczywiście nie może przesądzać, że uchwała została podjęta bez przeprowadzenia takich konsultacji. Prokurator w istocie zarzucił, że konsultacje nie zostały przeprowadzone w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale rady dotyczącej zasad i trybu przeprowadzania konsultacji.

Podniesiony zarzut naruszenia art. 35 ust. 1 u.s.g. dotyczący braku należytego przeprowadzenia konsultacji jest najdalej idącym zarzutem, w związku z naruszeniem zasad i trybu podjęcia zaskarżonej Uchwały, zatem uwzględnienie tego zarzutu skutkuje stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości bez dalszej merytorycznej oceny zarzutów odnoszących się do poszczególnych postanowień Uchwały. Dlatego ten zarzut w szczególności Sąd rozpoznał w pierwszej kolejności.

Podstawę prawną zaskarżanej Uchwały stanowił w szczególności art. 35 ust. 1 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 (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 Dąbrowa 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 z mieszkańcami gminy. 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 ułożenia 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 uwzględnił 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, zachowuje jednak swoją aktualność także na gruncie ustawy obowiązującej na dzień podjęcia Uchwały.

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](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy zaznaczyć należy, że Rada Gminy w odpowiedzi na skargę oraz wezwana do uzupełnienia akt administracyjnych i przedłożenia konkretnej dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (k. 34-43, 60-63 akt sąd.), w piśmie z 15 czerwca 2020 r. wskazała, że przeprowadzenie konsultacji w przedmiocie Statutu sołectwa Dąbrowa znajduje potwierdzenie w protokole Zebrania Wiejskiego z 5 marca 2010r. oraz treści dyskusji, jaka toczyła się przed podjęciem uchwały na Sesji Rady Gminy. Obecnie po 10 latach od czasu prac nad projektem uchwały gmina nie dysponuje innymi materiałami, które mogłyby posłużyć szczegółowemu przedstawieniu przebiegu konsultacji. Po tak długim czasie – mija 3 kadencja obowiązywania przedmiotowej uchwały – brak szczegółowych wiadomości o okolicznościach konsultacji prowadzonych w 2009r., również od osób w nich uczestniczących.

W przedmiotowej sprawie na poparcie twierdzenia, że konsultacje zostały przeprowadzone Gmina przedłożyła:

- protokół z zebrania wiejskiego Sołectwa Dąbrowa odbytego w dniu 05 marca 2010r., z którego wynika, że w kwestii konsultacji w sprawie projektu statutu sołectwa wskazano, że ówczesnie obowiązujący statut pochodzi z 1996r., nowy będzie obowiązywał od 2011r. oraz proponowane zmiany; w ramach dyskusji nad projektem głosowano nad ilością osób w radzie sołeckiej; brak natomiast listy obecności na zebraniu;

- wyciąg z protokołu nr XLII/2010 z posiedzenia XVLL Sesji Rady Gminy w Kuślinie z dnia 28 października 2010r. w części dotyczącej Porządku Obrad XLII Sesji Rady Gminy V Kadencji oraz pkt 22 dotyczącego dyskusji nad procedurą uchwalania statutów,

- protokoły prac Komisji Organizacyjno-Statutowej Rady Gminy, z których wynika, że materiały dotyczące projektowanych uchwał statutów sołeckich przekazywano wówczas celem analizy i uzyskania stanowiska zebrania wiejskich.

Wójt nie przedłożył kluczowej w sprawie uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. Sąd z urzędu sprawdził czy w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego przed uchwaleniem zaskarżonej uchwały opublikowana została taka uchwała regulująca zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy i stwierdził, że Rada Gminy w Kuślinie podjęła 16 marca 2005r. na podstawie art. 5a u.s.g. uchwałę Nr XXVII/156/04 w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kuślin (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2005r. Nr 70, poz. 2082).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, 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 - tak jak uczyniła to Rada Gminy Kuślin - w uchwale obowiązującej dla wszystkich konsultacji przeprowadzanych z mieszkańcami na obszarze gminy w przypadkach, gdy wymagają tego przepisy powszechnie obowiązującego prawa (§ 1 uchwały z 16 marca 2005r.). Przepis art. 5a u.s.g. nie określa bowiem, że regulowanie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji musi nastąpić odrębnie dla każdej jednostki pomocniczej gminy, a więc oddzielnie dla każdego sołectwa. W kontrolowanym przypadku, w § 3 uchwały z 16 marca 2005r. wskazano, że konsultacje przeprowadza się na zebraniach z mieszkańcami gminy, chyba że organ gminy zarządzający konsultacje postanowi inaczej, Zgodnie z § 4 tej uchwały o przeprowadzeniu konsultacji na wniosek mieszkańców, lub z własnej inicjatywy, decyduje Rada Gminy w odrębnej uchwale. Rada Gminy podejmuje uchwałę przedmiocie

konsultacji w terminie 60 dni od daty złożenia wniosku. O przeprowadzeniu konsultacji w sytuacji określonej w § 1 lub z własnej inicjatywy, decyduje wójt w formie zarządzenia (§ 6 uchwały z 16 marca 2005r.). Natomiast zgodnie z § 9 ust. 1 uchwały z 16 marca 2005r. postanawiając o przeprowadzeniu konsultacji organ gminy podaje do wiadomości publicznej w szczególności: a) przedmiot konsultacji oraz cele, b) terytorialny zasięg konsultacji, c) datę rozpoczęcia i zakończenia konsultacji, d) sposób i tryb podsumowania zgłoszonych opinii, uwag i propozycji. Po zakończeniu konsultacji z mieszkańcami sporządza się dokument zawierający wyniki konsultacji i przedstawia Radzie Gminy. Dokument powinien zawierać następujące dane – przedmiot konsultacji, - termin przeprowadzenia, - ogólna liczbę uprawnionych do udziału w konsultacji, - liczbę osób opowiadających się za poszczególnymi rozwiązaniami (§ 10 ust. 1 uchwały z 16 marca 2005r.).

Dla oceny zasadności zarzutu podniesionego w pkt 1 skargi wskazać należy, 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 w tym przedmiocie - z 16 marca 2005r. w niniejszej sprawie.

Jak wynika z akt sprawy, przedłożonych przez Gminę do odpowiedzi na skargę oraz ich uzupełnienia, brak jest pełnych dokumentów o jakich mowa w uchwale z 16 marca 2005r. i związanych z przeprowadzeniem konsultacji w sprawie projektu statutu Sołectwa Dąbrowa. Zgodnie z treścią uchwały z 16 marca 2005r. w pierwszej kolejności podjęta powinna być przez Radę Gminy uchwała w sprawie konsultacji, następnie wydane powinno być Zarządzenie Wójta o przeprowadzeniu konsultacji zawierające określone elementy umożliwiające zapoznanie się mieszkańców z przedmiotem konsultacji. Takiej uchwały Rady Gminy ani Zarządzenia Wójta Gmina nie przedłożyła, a także związanego z tym dowodu udostępnienia tego Zarządzenia mieszkańcom Sołectwa Dąbrowa. Nadto po przeprowadzeniu konsultacji do Rady Gminy winien trafić dokument zawierający wyniki konsultacji, który powinien określać w szczególności ogólną liczbę uprawnionych do udziału w konsultacjach. O ile takim dokumentem może być protokół z zebrania wiejskiego z 5 marca 2010r., to nie wynika z niego ilu mieszkańców sołectwa w ogóle uczestniczyło w zebraniu. Z treści protokołu nie wynika, prócz obecności sołtysa, który otworzył zebranie, Wójta, który przedstawił plany na rok 2010r i wykonanie prac z 2009r., radnego powiatowego i protokolanta, ilu mieszkańców realnie brało udział w tym zebraniu, brak jest bowiem listy obecności na zebraniu 5 marca 2010r. Wprawdzie w punkcie 7 protokołu dotyczącym wolnych głosów i wniosków wpisano, że „Wież zgłasza wnioski ...”, to jednak jest to nieprecyzyjne określenie liczby mieszkańców.

W tym stanie rzeczy słusznie zarzuca Prokurator, że wymagane ustawą konsultacje zostały przeprowadzone w sposób nieprawidłowy.

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 zaskarżonej Uchwały w sposób zgodny z uchwałą w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy Kuślin, zatem w sposób prawidłowy. Nie stanowi bowiem dowodu przeprowadzenia stosownych konsultacji - w wymagany uchwałą sposób - powoływany przez Radę wyciąg z protokołu XVLL Sesji Rady Gminy w Kuślinie z dnia 28 października 2010r. w części dotyczącej Porządku Obrad XLII Sesji Rady Gminy V Kadencji oraz pkt 22 dotyczącego dyskusji nad procedurą uchwalania statutów, ani protokoły prac Komisji Organizacyjno-Statutowej Rady Gminy. Dodać należy, że z dokumentów tych, z uwagi na brak listy obecności na zebraniu wiejskim z 5 marca 2010r., nie wynika ilu rzeczywiście mieszkańców uczestniczyło w zebraniu, zatem ilu mieszkańców realnie zapoznało się z projektem Uchwały i ilu dyskutowało nad jego postanowieniami.

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 jakiegokolwiek informacji o terminie i miejscu udostępnienia projektu statutu.

Wobec powyższego niewystarczające jest wyjaśnienie Wójta, że konsultacje zostały przeprowadzone. Nie można bowiem przyjąć, że informacja o zebraniu wiejskim w sprawie konsultacji dotarła do chociażby większości mieszkańców Sołectwa oraz że projekt Uchwały był udostępniony wszystkim mieszkańcom przed zebraniem wiejskim Sołectwa oraz bezpośrednio na zebraniu wiejskim.

Podkreślić 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](http://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. Wprawdzie organ argumentował, że od podjęcia Uchwały upłynął okres 10 lat i brak jest innych dokumentów, to jednak organ przedłożył protokół z zebrania wiejskiego z 5 marca 2010r, protokół z sesji Rady, na której podjęto zaskarżoną Uchwałą, a także wyciągi z protokołów z obrad Komisji Organizacyjno-Statutowej Rady z 2009 i 2010r., to przyjąć można, że Rada dysponowała tylko takimi dokumentami poprzedzającymi podjęcie zaskarżonej Uchwały, a z nich nie wynika że konsultacje zostały przeprowadzone prawidłowo i zgodnie z obowiązującą uchwałą z 16 mara 2005r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Kuślin.

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.).

Brak przeprowadzenia 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, a taki charakter naruszenia skutkować musiał 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 15 września 2017 r., I OSK 1136/17; NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, publ. OSP 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, Lex nr 192932).

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 istotnym naruszeniu prawa 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 [tak: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018].

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 uchybienie świadczy o istotnym naruszeniu przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały w przedmiocie statutu sołectwa. Stwierdzone naruszenia przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości (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 konkretnych postanowień zaskarżonej Uchwały. Wskazane wyżej naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania Uchwały powoduje, bowiem jej nieważność w całości, bez względu na treść zaskarżonej 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 wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska