



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 października 2020 r.

Poz. 7918

WYROK NR IV SA/PO 659/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2020 r.

w sprawie Statutu Sołectwa Grądzień

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 659/20

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 Witkowicz-Grochowska (spr.)

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

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Miejskiej Zagórowa

z dnia 06 maja 2011 r. Nr V/39/2011

w sprawie Statutu Sołectwa Grądzień

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Sygn. akt IV SA/Po 659/20

UZASADNIENIE

W dniu 6 maja 2011 r., na podstawie art. 35 ust. 1 i 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (brzmienie obowiązujące w dacie wydania aktu: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej „u.s.g.”), Rada Miejska Zagórowa podjęła uchwałę Nr V/39/2011 w sprawie Statutu Sołectwa Grądzień (Statut). Zgodnie z § 1 Uchwały uchwalono Statut „w brzmieniu załącznika” do Uchwały.

Na powyższą uchwałę, na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, zwanej dalej „p.p.s.a.”) skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Rejonowy w Słupcy, zaskarżając ją w całości.

Wnosząc o stwierdzenie, na podstawie art. 147 § 1 Ppsa, nieważności Uchwały Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 35 ust. 1 i 3 w zw. z art. 36 u.s.g. polegające na przekroczeniu przez Radę w przepisach Statutu: w § 7 i § 39 w zakresie słów „w szczególności”, w § 10 ust. 2 pkt 1, § 14 ust. 2 i § 20, § 21, § 31 w zakresie słów „przez zebranie wiejskie” oraz w § 46, 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.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że Rada podjęła Uchwałę po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectwa, zaś zgodnie z § 4 wskazanego aktu postanowiono, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego

Rozwijając postawione zarzuty skargi Prokurator argumentował, że w jego ocenie doszło do naruszenia art. 35 ust. 3 w zw. z art. 36 u.s.g. zarzucając jej istotne naruszenie prawa polegające na:

– użyciu w § 7 oraz § 39 Statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej Uchwały przy określaniu zadań zebrania wiejskiego oraz zadań sołtysa zwrotu "w szczególności", co stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.

Prokurator wskazał, że zadania sołectwa, sposób ich realizacji, zadania sołtysa i zadania rady sołectwiej powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego, co wynika z art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby, w ocenie Prokuratora, przekazywanie sołectwu i jego organom także zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy;

– nadaniu w § 10 ust. 2 pkt 1 oraz § 31 Statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej Uchwały organowi uchwałodawczemu jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołectwiej, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g.

Zdaniem Prokuratora, który powołał się w tej mierze na orzecznictwo sądowe, w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, z którego wynikałyby uprawnienia zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołectwiej. 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 ocenie Prokuratora, w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze. Według skarżącego gdyby ustawodawca zechciał, aby wyboru sołtysa i członków rady sołectwiej dokonywało zebranie wiejskie, to stosowany zapis znalazłby się w art. 36 ust. 2 u.s.g., poszerzając uprawnienia organu uchwałodawczego o kompetencje elekcyjne. Ustawa ta nie zawiera jednocześnie jakichkolwiek przepisów pozwalających na przyjęcie konstrukcji domniemania własności zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą.

– wprowadzeniu w § 14 i § 20 Statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej Uchwały ograniczenia czynnego prawa wyborczego przez zastrzeżenie, że dla ważności zebrania oraz dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołectwiej wymagana jest obecność co najmniej 50 mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, a także wprowadzeniu konieczności przeprowadzenia zebrania bądź głosowania w drugim terminie, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g. oraz

- przyznaniu burmistrzowi gminy w § 21 Statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej Uchwały uprawnienia do określania liczby uprawnionych do głosowania, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 2 u.s.g.

W zakresie tego zarzutu Prokurator wywodził, że art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g. upoważnia radę do określenia organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej. W kompetencji tej brak upoważnienia do wprowadzania zasad ważności zebrania wiejskiego. Zdaniem Prokuratora oznacza to, że ustawodawca uznał, iż prawidłowo zwołane zebranie wiejskie jest ważne bez względu na liczbę uczestniczących w nim mieszkańców sołectwa. Prokurator wskazał także, że art. 36 ust. 2 u.s.g. stwierdza z kolei, że wybór sołtysa i członków rady sołectwiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Przepis ten jest, w ocenie skarżącego, regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołectwiej.

– niezrealizowaniu w pełni w rozdziale 7 statutu będącym załącznikiem do zaskarżonej uchwały treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. Rada Miejska ograniczyła się jedynie do ustawowego stwierdzenia, że nadzór nad działalnością sołectwa sprawowany jest na podstawie kryteriów zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności, bez określenia szczegółów zakresu i formy tej kontroli oraz nadzoru. Nadto w § 46 uprawnienie do kontroli przyznano wyłącznie Radzie Miejskiej.

Zdaniem Prokuratora, po nowelizacji art. 35, uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują obu organom gminy: radzie i wójtowi. Jednocześnie przy redagowaniu statutu jednostki pomocniczej należy pamiętać o ustawowych kompetencjach kontrolnych, jakie w tym zakresie przysługują komisji rewizyjnej rady gminy (art. 18a ust. 1 u.s.g.) i przy formułowaniu zapisów odnoszących się do nadzoru należy jak najściślej wzorować się na przepisach rozdziału 10 u.s.g.

Według Prokuratora pominięcie 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. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Prokurator podkreślił przy tym, że pominięcie prawodawcze jest, aczkolwiek specyficznym, to jednak rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny bowiem w całości wykonywać to upoważnienie, aby spełnić warunek ich legalności.

W odpowiedzi na powyższą skargę Burmistrz wniósł o uwzględnienie skargi w części i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej: a) wyrażenie „w szczególności” we wprowadzeniach do wyliczenia w § 7 oraz § 39 załącznika do zaskarżonej Uchwały; b) wyrażenie „wiejskie” w § 10 ust. 2 pkt 1 oraz § 31 załącznika do zaskarżonej Uchwały; c) wyrażenie „wiejskim zgodnie z § 14 ust. 2” w § 20 załącznika do zaskarżonej Uchwały; d) § 21 załącznika do zaskarżonej Uchwały oraz e) § 46 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały, a także o nieobciążenie organu administracji kosztami postępowania sądowego w sprawie.

Uzasadniająca powyższe stanowisko Rada wywodziła, w świetle art. 35 § 3 pkt 3 i 4 u.s.g. zadania sołectwa i jego organów oraz sposób realizacji tych zadań powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w postaci zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego.

W przedmiocie zarzutu istotnego naruszenia prawa w przepisach zaskarżonej Uchwały: § 10 ust. 2 pkt 1, § 14 ust. 2, § 20, § 21 i § 31 w zakresie słów „przez zebranie wiejskie”, Rada podniosła, iż błędnie, w sposób niezamierzony, przypisano organowi uchwałodawczemu sołectwa prawo wyboru jego organów. Przez wadliwość tą zaś rozciągnięto na akt wyborczy wymóg quorum - wprowadzony w dalszych przepisach statutu wymagany dla ważności zgromadzenia wiejskiego.

Zdaniem Rady, aby zapobiec stosowaniu w praktyce statutowego wymogu quorum w odniesieniu do wyboru lub odwołania sołtysa lub rady sołectwiej, należy - we wszystkich postanowieniach statutowych, w których w kontekście czy to wyboru, czy odwołania sołtysa lub rady sołectwiej mowa jest o "zebraniu wiejskim" – wyeliminować, w drodze stwierdzenia nieważności, w zależności od kontekstu: samo określenie "wiejskie", czy też wyrażenie „wiejskim zgodnie z § 14 ust. 2” w § 20 załącznika do zaskarżonej Uchwały.

Organ przychylił się również do stanowiska, iż – w kontekście art. 36 ust. 2 u.s.g., Burmistrz nie ustala liczby stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Wreszcie, w przedmiocie zarzutu nieważności § 46 załącznika do zaskarżonej Uchwały, Rada podniosła, iż nie sposób zgodzić się z nim w całości. Dyspozycja ustawowa w tym zakresie wskazuje na obowiązek określenia „zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej”. W ocenie Rady owa dyspozycja została wykonana przez zapisy § 46 ust. 1 i 3 Statutu. Natomiast w ust. 2 § 46 Statutu, istotnie nieprawidłowo wskazano organ nadzoru.

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 Miejskiej Zagórowa z dnia 6 maja 2011 r. Nr V/39/2011 w sprawie Statutu Sołectwa Grądzeń, ogłoszona w dniu 21 czerwca 2011 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2011r. Nr 173, poz. 2790).

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

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

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

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały na wstępie przytoczyć należy treść przepisu art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia Uchwały, dalej „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, jest właśnie przywołany art. 35 ust. 1 u.s.g.

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

Konsultacje przeprowadza się jednak zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji (art. 5a ust. 2 u.s.g.). Wymagane jest bowiem przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a dopiero następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji (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 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 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 wskazać należy, że w Gminie Zagórów w dacie podjęcia zaskarżonej Uchwały obowiązywał Statut Gminy Zagórów przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 21 lutego 2003 r., Nr IV/22/2003 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Zagórów (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2003r. Nr 43 poz.803), który w § 7 ust. 1 stanowi, że o utworzeniu, połączeniu i podziale jednostki pomocniczej Gminy a także zmianie jej granic rozstrzyga Rada w drodze uchwały, z uwzględnieniem następujących zasad: [...] 2) utworzenie, połączenie, podział lub zniesienie jednostki pomocniczej musi zostać poprzedzone konsultacjami, których tryb określa Rada odrębną uchwałą. Taka uchwała Nr XXI/132/2008 została podjęta przez Radę Miejską Zagórowa w dniu 19 grudnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zagórów (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2009r. Nr 13, poz. 235). W § 2 stanowi ona, że w konsultacjach mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na terenie, na którym mają być przeprowadzone konsultacje i posiadające czynne prawo wyborcze; w § 4, że konsultacje zarządza: 1) Burmistrz Gminy Zagórów 2) Rada Miejska Zagórowa; wreszcie w § 5, że konsultacje przeprowadza się na zebraniach mieszkańców, które zwołuje organ wymieniony w § 4; zaś w § 6 ust. 1, 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, a w ust. 2, że obwieszczenie o zebraniu powinno zawierać: a) przedmiot konsultacji b) termin i miejsce przeprowadzenia konsultacji”).

W związku z takimi wymogami prawnymi, w wykonaniu zarządzenia Przewodniczącego Wydziału z dnia 01 czerwca 2020 r. (k. 28 akt sąd.) Rada została wezwana do podania, czy przed podjęciem zaskarżonej Uchwały w przedmiocie statutu sołectwa zostały przeprowadzone konsultacje społeczne oraz do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z podejmowaniem Uchwały pod rygorem wydania orzeczenia na dokumentach załączonych do przekazanej sądowi skargi.

W odpowiedzi na wezwanie Rada przedłożyła wyciąg z protokołu nr V/2011 sesji Rady Miasta Zagórowa odbytej w dniu 06 maja 2011 r.; odpis listy obecności Radnych na powyższej sesji; odpis protokołu z zebrania Wyborczego Sołtysa i Rady Sołeckiej w Sołectwie Grądzeń odbytego w dniu 29 marca 2011r. W punkcie 5f protokołu wskazano, że projekt Statutu Sołectwa został odczytany oraz że projekt Statutu został przyjęty (k. 41 akt sąd.). Z przedłożonej dokumentacji wynika, że jest to jedyny dokument, w którym mowa jest o udostępnieniu mieszkańcom projektu Statutu. W istocie z akt sprawy wynika, że Statut ten udostępniono dopiero na zebraniu wyborczym w dniu 29 marca 2011r. i w ten sposób, że został odczytany na tym zebraniu wyborczym i tylko zebraniem. Przy czym zauważyć należy, że z dołączonej listy obecności na zebraniu wyborczym w dniu 29 marca 2011r. wynika, że uczestniczyło w zebraniu 16 mieszkańców (k. 42 akt sąd.)

Analiza akt sprawy doprowadziła Sąd do przekonania, że przedłożone przez Radę dokumenty nie pozwalają przyjąć, aby konsultacje społeczne spełniające powyżej wskazane w uchwale z 19 grudnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Zagórów wymogi, zostały przeprowadzone przed przyjęciem zaskarżonego statutu. Nie stanowi bowiem dowodu przeprowadzenia stosownych konsultacji powoływany przez Radę protokół z Zebrania Wyborczego Sołtysa i Rady Sołeckiej z dnia 29 marca 2011 r. Podkreślić należy, że na zebraniu obecnych było, jak wskazano powyżej 16 osób, podczas, gdy z danych statystycznych GUS – według Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku – wynika, że liczba ludności we wsi Grądzeń wynosiła 183 mieszkańców.

Rada została ponownie wezwana (k. 60 akt sąd.) do przedłożenia konkretnych dokumentów związanych z przeprowadzeniem konsultacji, w tym w szczególności wykazania sposobu udostępnienia projektu zaskarżonej uchwały mieszkańcom Sołectwa Grądzeń. W odpowiedzi Burmistrz przedłożył odpis ogłoszenia z 16 marca 2011r. o zwołaniu zebrania sołectwa Grądzeń na dzień 29 marca 2011r., z którego jednak nie wynika, w jaki sposób projekt uchwały został udostępniony wszystkim mieszkańcom.

W tym stanie przyjąć należy, że brak jest w aktach sprawy jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynikałoby, że projekt statutu został realnie udostępniony mieszkańcom Sołectwa przed podjęciem

zaskarżonej uchwały, w szczególności brak jest jakichkolwiek informacji o terminie i miejscu udostępnienia projektu.

Co więcej, Sądowi znana jest treść Uchwały Rady Miejskiej Zagórowa z dnia 25 lutego 2011 r. nr IV/16/2011 (<http://bip.zagorow.pl/zagorow/bip/organy-wladzy-publicznej/rada-miejska/uchwaly-rady-miejskiej/kadencja-2010-2014/2011.html?pid=3911>), która również nie zawiera rzeczonych informacji. Wobec powyższego wyjaśnienie Burmistrza z 25 czerwca 2020r., że projekt Uchwały był udostępniony mieszkańcom przed zebraniem wiejskim sołectwa poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń sołectwa oraz bezpośrednio na zebraniu sołeckim okazało się gołosłowne. Z treści ogłoszenia także nie wynika sposób udostępnienia projektu Uchwały tak by mieszkańcy Sołectwa Grądzeń mogli się z nim realnie i osobiście zapoznać.

W tym miejscu wskazać 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 takich rzeczywistych konsultacji w rozpoznawanej sprawie nie przeprowadzono. Dokonując oceny tej okoliczności, wyjaśnić trzeba, że konsultacje społeczne są jedną z istotniejszych instytucji demokracji bezpośredniej w gminie, jak też sposobem partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji publicznych, umożliwiającym mieszkańcom zajęcie stanowiska w określonych sprawach. Chodzi tu o udział mieszkańców w procesie decyzyjnym, jako konsultantów wypracowujących kształt podejmowanych decyzji rekomendujących rozwiązania, czy wreszcie dzielących z organami gminy odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Zatem pomimo niewiążącego charakteru konsultacje pozostają ważnym elementem procesu decyzyjnego, służą jego uspołecznieniu, są formą uczestniczenia elementu zewnętrznego w procesie podejmowania decyzji. Nie jest przy tym wystarczającym formalne przeprowadzenie konsultacji społecznych. Konsultacje te muszą mieć bowiem wymiar rzeczywisty. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami musi być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii w tym zakresie. Niewystarczające jest poprzestanie na zorganizowaniu spotkania, w czasie którego informuje się wybranych tylko uczestników tego spotkania o zamiarze uchwalenia statutu jednostki pomocniczej, i to nawet bez szczegółowego omówienia jego postanowień (por.: A. 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.).

W ocenie Sądu nie stanowi bowiem dowodu przeprowadzenia stosownych konsultacji powołany przez Radę protokół z zebrania z 29 marca 2011r., z którego wynika, że „Projekt Statutu Sołectwa został odczytany przez Pana (...)”.

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 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, publ. OSP 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, także mimo węższego ujęcia przedmiotu skargi. Pogląd ten ma podstawy w orzecznictwie i literaturze. Pogląd taki zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 maja 1993 r. w sprawie o sygn. akt SA/Wr 258/93 (publ. OSP 1993, z. 3, poz. 52) stwierdzając, iż dopuszczalne jest objęcie kontrolą sądową także nie zaskarżonych części uchwały organu gminy i wykorzystanie wyników tej kontroli w formie wystąpienia sygnalizacyjnego przewidzianego w art. 214 k.p.a. (obecnie art. 155 p.p.s.a.), bądź - w przypadku rażącego naruszenia prawa - stwierdzenie nieważności nie zaskarżonych postanowień uchwały. Stanowisko to zostało zaakceptowane również w literaturze, czego dowodem jest aprobująca glosa prof. J. Borkowskiego do cytowanego wyżej wyroku (OSP 1993, z. 3, s. 122 i n.). Także w wyroku z dnia 21 września 2011 r. (sygn. akt II GSK 866/10) Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, iż sąd administracyjny pierwszej instancji nie musi w ocenie legalności zaskarżonej uchwały ograniczać się tylko do zarzutów sformułowanych w skardze, ale powinien dokonać wszechstronnej weryfikacji zaskarżonego aktu prawa miejscowego. Przy czym w niniejszej sprawie wprawdzie skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w całości, to jednak podniósł i uzasadnił zarzuty skierowane do poszczególnych postanowień Statutu wyraźnie jej wskazując.

Należy zatem stwierdzić, że zaskarżona w niniejszej sprawie Uchwała wydana została z istotnym naruszeniem prawa, powodującym jej nieważność, tj. z naruszeniem przepisów regulujących procedurę jej podejmowania. Nieważność ta istnieje bez względu na treść zaskarżonej Uchwały, co w istocie, czyni zbędnym rozpatrywanie zarzutów skargi odnoszących się do poszczególnych postanowień Załącznika do zaskarżonej Uchwały.

W opisanych okolicznościach, jak wskazano na wstępie, z uwagi na uchybienia natury proceduralnej, w postaci braku przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji w przedmiocie uchwalenia Statutu, w przepisanej prawem formie, Sąd uznał, że zaskarżona Uchwała w sposób istotny narusza prawo i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w wyroku.

Zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału z dnia 1 czerwca 2020 r., na podstawie art. 15 zys4 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 3 sędziów (zarządzenie z 01 lipca 2020r., k. 65 akt sąd.).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska