



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8230

WYROK NR IV SA/PO 226/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

w sprawie statutu sołectwa Ostoje

Sygn. akt IV SA/Po 226/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 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 12 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rawiczu

na uchwałę Rady Miejskiej w Jutrosinie

z dnia 26 października 2010 r. nr XLIII/214/2010

w przedmiocie statutu sołectwa Ostoje

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Jutrosinie (dalej też jako „Rada”), działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; dalej w skrócie „u.s.g.”) podjęła w dniu 26 października 2010 r. uchwałę nr XLIII/214/2010 w sprawie: statutu sołectwa OSTOJE (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2011 r. Nr 28, poz. 614; zwaną dalej „Uchwałą” lub „Statutem”).

Jest faktem notoryjnym, że rozstrzygnięciem nadzorczym Nr KN.LE.3.0911-353/10 z 29 listopada 2010 r. Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda”) stwierdził nieważność § 21 ust. 2, § 36 ust. 3 i § 40 ust. 1 Uchwały, z uwagi na istotne naruszenie prawa (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2010 r. Nr 274, poz. 5487).

Pismem z 12 lutego 2020 r. (znak: PR Pa 4.2020) Prokurator Rejonowy w Rawiczu (dalej też jako „Prokurator” lub „Skarżący”) zaskarżył Uchwałę w części, zarzucając jej istotne naruszenie:

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

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

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

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

W związku z powyższymi zarzutami Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej: § 5 ust. 3 w zakresie fragmentu „w szczególności”, § 6 ust. 1 w zakresie fragmentu „w szczególności”, § 10 ust. 2 pkt 1 (w zakresie wyboru), § 15 pkt 6, § 21 ust. 1 w części „z zastrzeżeniem ust. 2 oraz § 27 ust. 3 i 4 i § 35”, § 22 ust. 2 w zakresie fragmentu „w szczególności”, § 22 ust. 2 pkt 11 oraz wszystkie przepisy Rozdziału IV.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Jutrosin (dalej też jako „Burmistrz”) oświadczył, że uwzględni zarzuty skargi oraz że zostaną podjęte działania w celu zmiany zaskarżonej uchwały. Ponadto Burmistrz wniósł o odstąpienie od obciążania organu kosztami postępowania.

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 zakreślony w art. 53 § 3 p.p.s.a. w takim przypadku nie obowiązuje.

Rozpoznaniu skargi Prokuratora na Uchwałę nie stoi także na przeszkodzie wydane rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z 29 listopada 2010 r., stwierdzające nieważność określonych postanowień Statutu, zwłaszcza że dotyczyło ono innych postanowień niż te, którym Prokurator zarzucił istotne naruszenia prawa w niniejszej sprawie.

Przedmiotowa skarga jest zatem dopuszczalna.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego (w skrócie „j.s.t.”), 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.

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. Przepisy art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. pozwalają zatem wyróżnić dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz orzecnictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały – co, w ocenie Sądu, 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 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 (o ile nie zaznaczono inaczej, przywoływane w niniejszej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych pochodzą z internetowej bazy orzeczeń, dostępnej na stronie: www.orzeczenia.nsa.gov.pl), 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 Sąd w niniejszym składzie stoi na stanowisku, że dopuszczalne jest objęcie kontrolą sądu administracyjnego zaskarżonej uchwały także w części wyraźnie w skardze nie zaczepionej, w tym w zakresie obejmującym procedurę podjęcia tej uchwały. Taki pogląd ma oparcie w wypowiedziach orzecznictwa i doktryny. Przykładowo, w wyroku z 11 maja 1993 r., sygn. akt SA/Wr 258/93, 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., sygn. akt II GSK 866/10, 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 wszechstronnej 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). W tym duchu utrzymane jest także stanowisko doktryny, zgodnie z którym, nawet jeśli organ nadzoru nie zaskarżył 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).

Powracając do zaskarżonej uchwały, należy zauważyć, że jej podstawę prawną stanowił przede wszystkim 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. Art. 5a ust. 1 u.s.g. stanowi, że konsultacje z mieszkańcami gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. W myśl 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 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 istotne (verba legis: „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 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. 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 sołectwa powinna zostać podjęta dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z jego mieszkańcami. Dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.s.g., konieczne jest bowiem uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany (por. wyrok WSA z 04.09.2018 r., III SA/Kr 288/18, i powołane tam: 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).

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). 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. 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).

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: art. 35 ust. 1 u.s.g. – uw Sąd] 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.”

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy zaznaczyć, że Rada Miejska w Jutrosinie, wezwana do uzupełnienia akt administracyjnych sprawy i przedłożenia konkretnej dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (k. 35 akt sądowych), podała, że „nie znaleziono w archiwum zakładowym Urzędu Miasta i Gminy w Jutrosinie pisemnych dokumentów dotyczących przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przed podjęciem zaskarżonej uchwały” (pismo Burmistrza z 22.06.2020 r., k. 43 akt sądowych). W niniejszej sprawie organ nie przedłożył także do akt sprawy żadnych dokumentów dotyczących przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, ani podjęcia zaskarżonej uchwały (poza protokołem nr 43/2010 z sesji Rady, na której przyjęto Statut, w którym to protokole nie ma, notabene, jakiegokolwiek wzmianki o uprzednich konsultacjach, por. k. 56 i 64-65 akt sądowych).

Sąd natomiast, działając z urzędu – m.in. z uwagi na zawartą w części wstępnej zaskarżonej uchwały formalną wzmiankę o uprzednim przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectwa – sprawdził, czy w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego przed uchwaleniem tej uchwały opublikowana została uchwała regulująca zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy, i stwierdził, że takiego aktu przed uchwaleniem zaskarżonej uchwały nie podjęto. Uchwała Rady Miejskiej w Jutrosinie w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Jutrosin została podjęta dopiero w dniu 2 czerwca 2011 r. – nr VII/39/2011 – i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 19 sierpnia 2011 r. (Nr 221, poz. 3482; data wejścia w życie uchwały o konsultacjach: 03 września 2011 r.), a zatem już po podjęciu zaskarżonej uchwały.

Tym samym – niezależnie od zarzutów skargi – należy uznać, że zaskarżona uchwała nie została w sposób odpowiadający prawu poddana konsultacjom społecznym z mieszkańcami sołectwa, co świadczy o istotnym naruszeniu art. 35 ust. 1 u.s.g. W doktrynie i orzecznictwie zasadnie wywodzi się, że 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). Jak to już wyżej wspomniano, w świetle art. 91 ust. 1 zd. 1 w zw. z ust. 4 a contrario u.s.g. sankcja nieważności uchwały organu gminy została zastrzeżona wyłącznie dla istotnych naruszeń prawa. „Do kategorii istotnych naruszeń prawa orzecznictwo zalicza naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez ich wadliwą wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (wyrok NSA z 15.09.2017 r., I OSK 1136/17).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że zaskarżony Statut został uchwalony sprzecznie z prawem, jako podjęty bez uprzedniego przeprowadzenia konsultacji spełniających wymagania określone w art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. 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. 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 dopatrzył

się w treści poszczególnych postanowień tej uchwały (por. wyrok WSA z 10.01.2019 r., IV SA/Wa 2699/18, CBOSA; por. też odpowiednio: 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 odstąpienie od obciążenia 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