



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.

Poz. 8717

### WYROK NR IV SA/PO 524/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 21 sierpnia 2020 r.

#### w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kępa

Sygn. akt IV SA/Po 524/20

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Karol Pawlicki (spr.)

Sędziowie Sędzia WSA Barbara Rennert

Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin

z dnia 11 września 2007 r. nr 111/X/07

w przedmiocie nadania Statutu Sołectwa Kępa

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Ślesin, działając na podstawie art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. – dalej: „u.s.g.”) w dniu 11 września 2007 r. podjęła uchwałę nr 111/X/07 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kępa.

Pismem z 1 kwietnia 2020 r. Prokurator Rejonowy w Koninie wniósł skargę na powyższą uchwałę, żądając stwierdzenia jej nieważności w zaskarżonej części. Powyższej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 4 ust. 1 pkt 1 i 2, § 8 ust. 1, § 10 ust. 1 i § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji wyboru i odwołania sołtysa i rady sołectwiej,

2. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. poprzez wprowadzenie w §5 ust. 2 i 3, § 10 ust. 1 uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze i odwołaniu sołtysa

i rady sołeckiej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum,

3. art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 16 ust. 1 pkt 7 i § 16 ust. 2 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji kontrolnych i nadzorczych w stosunku do sołtysa i rady sołeckiej,

4. art. 36 ust. 1 u.s.g. poprzez nadanie w § 6 ust. 2, 3 i 4 uchwały organowi uchwałodawczemu, jakim jest zebranie wiejskie, kompetencji do powołania specjalnych komisji o charakterze kontrolnych,

5. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 35 i art. 36 u.s.g. poprzez przyjęcie w § 21 i § 23 ust. 6 uchwały zwrotu „w szczególności”, w zakresie, w jakim przepisy te przyznają kompetencje sołtysowi i radzie sołeckiej,

6. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 37a u.s.g. poprzez nałożenie w § 22 ust. 1 uchwały na sołtysa obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady Miejskiej Gminy Ślesin,

7. art. 33 ust. 3, art. 35 ust. 3 pkt 5 w zw. art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 22 ust. 2 i § 31 uchwały pracownikowi urzędu miasta i gminy, jakim jest Skarbnik Miasta i Gminy, kompetencji nadzorczych i kontrolnych wobec sołtysa i nad działalnością sołectwa,

8. art. 173, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 199 ust. 3 Konstytucji RP, art. 35 ust. 1 i 3 u.s.g. poprzez nadanie w § 35 uchwały burmistrzowi kompetencji do wydania interpretacji wiążących w przypadku spraw spornych postanowień statutu.

Odpowiadając na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości. W uzasadnieniu organ wskazał, że treść zaskarżonej uchwały nie była dotychczas kwestionowana przez żaden podmiot, w szczególności przez Wojewodę Wielkopolskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek z innej przyczyny niż w niej wskazane.

Na wstępie Sąd zaznacza, że niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, 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. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej: „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.

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 orzecznictwem 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.

W toku przeprowadzonej sądowej kontroli zaskarżonej uchwały, na podstawie kryterium jej zgodności z prawem i w kontekście zarzutów sformułowanych w skardze, Sąd badał, czy zasadne okazały się zarzuty Prokuratora wobec podjętej przez Radę Miejską Gminy Ślesin uchwały z 11 września 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Kępa.

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił art. 35 u.s.g. Zgodnie z ustępem 1 tego przepisu organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W świetle natomiast ustępu 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. Z kolei stosownie do art. 36 ust. 1 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Stosownie do ust. 2 powołanej jednostki redakcyjnej, prawo wybierania sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania.

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 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. 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 została 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, że 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., sygn. akt III SA/Kr 288/18, wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 66/13, wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 458/12 – wszystkie orzeczenia powołane w niniejszym wyroku dostępne są na stronie internetowej: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Konsultacje przeprowadza się zgodnie z postanowieniami uchwały rady gminy ustalającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji. Wymagane jest bowiem przepisami prawa najpierw podjęcie uchwały

w przedmiocie konsultacji z mieszkańcami, a dopiero następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji w oparciu o regulację przewidzianą w takiej uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (por. wyrok WSA w Krakowie z 15 lutego 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1322/18). 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. 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 wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 652/13, stwierdzenie braku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej poprzedzających podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia statutu sołectwa, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 u.s.g. i musi prowadzić do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały. Przy takim uchybieniu proceduralnym nie ma też 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. (por. wyrok WSA w Kielcach z 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1087/19).

Mając na względzie powyższe Sąd zarządzeniami z 21 maja 2020 r. (k. 28 akt sąd.) i z 2 lipca 2020 r. (k. 99 akt sąd.) wezwał organ do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z przeprowadzeniem konsultacji i podjęciem zaskarżonej uchwały. W odpowiedzi na pierwsze wezwanie, w piśmie z 4 czerwca 2020 r., organ wskazał, że zostały przeprowadzone konsultacje społeczne i na tę okoliczność przedłożył kserokopię dokumentacji zawierającej protokół Nr X/07 sesji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 11 września 2007 r., na której podjęto uchwałę o przyjęciu Statutu Sołectwa Kępa (k. 69 akt sąd.), protokół nr 6/07 ze wspólnego posiedzenia Komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 4 września 2007 r., na którym zaopiniowano projekty uchwał w sprawie nadania statutów sołectwom i osiedlom (k. 39 akt sąd.). Z kolei w piśmie z 6 lipca 2020 r., stanowiącym odpowiedź na drugie wezwanie Sądu, organ poinformował, że w jego archiwum nie zachowały się wnioskiwane przez Sąd dokumenty (k. 105 akt sąd.).

Uwzględniając powyższe Sąd stwierdza, że organ nie przedłożył uchwały regulującej zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy, czy to uchwałą ogólną dotyczącą przeprowadzenia wszelkich konsultacji, czy to dotyczącą przeprowadzania konsultacji w konkretnej sprawie przyjęcia statutów sołectw obowiązującą w czasie przeprowadzania konsultacji. Organ nie wykazał zatem, że wydane zostało przez burmistrza zarządzenie o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami konkretnego sołectwa w sprawie zaopiniowania Statutu wraz z potwierdzeniem ogłoszenia takiego zarządzenia oraz organ nie wykazał, że projekt Statutu został przedłożony mieszkańcom Sołectwa Kępa do zapoznania się z nim.

Taką uchwałą w sprawie przeprowadzenia konsultacji pozyskał Sąd z ogólnodostępnych baz danych Gminy Ślesin i elektronicznego zbioru Dzienników Urzędowych Województwa Wielkopolskiego, która jednak datowana jest dopiero na 27 marca 2009 r., a zatem już po podjęciu zaskarżonej Uchwały (uchwała Nr 243/XXIV/09 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 27 marca 2009 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Ślesin, Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2009 r., Nr 90, poz. 1324). Przy czym zauważyć należy, że uchwała w sprawie konsultacji została podjęta już po dacie uchwalenia Statutu.

Z treści protokołu Nr 6/07 z 4 września 2007 r. wynika, że Sekretarz Miasta i Gminy Ślesin, na wspólnym posiedzeniu komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin, przedstawił temat nadania statutu sołectwom i osiedlom z terenu Gminy Ślesin. Sekretarz zaznaczył, że zgodnie z art. 35 u.s.g. statut jednostki pomocniczej uchwała rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Takie konsultacje zostały przeprowadzone

podczas zebrań z mieszkańcami, które odbyły się w okresie od 2 marca do 26 kwietnia 2007 r. Sekretarz przedstawił radnym wnioski zgłoszone podczas konsultacji, które zostały uwzględnione w projektach statutu. Z protokołu tego wynika także, że komisje Rady zaopiniowały pozytywnie projekty uchwał dotyczącej nadania statutów (k. 39 – k. 45 akt sąd.).

Natomiast z treści protokołu Nr X/07 sesji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 11 września 2007 r. wynika, że Przewodniczący Rady odczytał projekt uchwały w sprawie nadania Statutu Sołectwa Kępa, nie zgłoszono uwag ani zastrzeżeń do projektu tej uchwały, a także, że rada przyjęła uchwałę jednogłośnie (k. 89 akt sąd. – str. 13 protokołu).

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że jedynie protokół Nr 6/07 w punkcie 7 (str. 5 - 6 protokołu) komisji Rady zawiera ogólne informacje o przeprowadzonych konsultacjach. Jest to jedyny dokument, w którym mowa o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Organ nie przedłożył natomiast żadnych dokumentów z zebrań gdzie przeprowadzono konsultacje z mieszkańcami sołectwa, a w szczególności potwierdzenia sposobu udostępnienia mieszkańcom projektu statutu do zapoznania się z jego treścią. Zdaniem Sądu, z akt sprawy wynika zatem tylko, że statut został omówiony na spotkaniu Komisji Rady i że sekretarz gminy zaprezentował treść statutu tylko zebranym radnym.

Analiza akt sprawy doprowadziła Sąd do przekonania, że przedłożone przez organ dokumenty nie pozwalają na przyjęcie, że konsultacje społeczne spełniające powyżej wskazane wymogi zostały przeprowadzone przed przyjęciem zaskarżonego Statutu. Zdaniem Sądu dowodu przeprowadzenia stosownych konsultacji nie stanowi powoływany przez Radę protokół z posiedzenia Komisji Rady z 4 września 2007 r.

W tym stanie rzeczy przyjęć 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 w aktach sprawy brak jest jakichkolwiek informacji o terminie i miejscu udostępnienia projektu Statutu Sołectwa Kępa.

Wobec powyższego wyjaśnienie Burmistrza z 4 czerwca 2020 r., że w protokole Nr 6/07 z posiedzenia Komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 4 września 2007 r. jest informacja o przeprowadzeniu konsultacji nie można uznać za wystarczające dla oceny, że konsultacje zostały przeprowadzone prawidłowo, a przede wszystkim, że projekt Statutu został realnie udostępniony wszystkim mieszkańcom przed zebraniem wiejskim Sołectwa Kępa.

Sąd podkreśla, 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 (por. wyrok WSA w Krakowie z 6 listopada 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 296/18). 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 (por. Jaworska-Dębska Barbara [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. Skoczyła [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 (por. B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red. P. Chmielnicki, LEX/el.).

Reasumując Sąd stwierdza, że brak przeprowadzenia prawidłowych konsultacji z mieszkańcami sołectwa poprzedzających podjęcie zaskarżonej uchwały, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 1 u.s.g. Tym samym należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa powodującym jej nieważność, tj. z naruszeniem przepisów regulujących procedurę jej podejmowania dotyczącą przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji w przedmiocie uchwalenia Statutu, w przepisanej prawem formie. Nieważność ta istnieje bez względu na treść zaskarżonej uchwały, co w istocie, czyni zbędnym rozpatrywanie zarzutów skargi odnoszących się do treści zaskarżonej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Karol Pawlicki

Sędzia WSA  
(-) Barbara Rennert

Sędzia NSA  
(-) Włodzimierz Zygmunt