



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 listopada 2020 r.

Poz. 8836

WYROK NR IV SA/PO 216/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

w sprawie statutów jednostek pomocniczych gminy Miejska Górk

Sygn. akt IV SA/Po 216/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędziowie WSA Józef Maleszewski

WSA Monika Świerczak

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

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rawiczu

na uchwałę Rady Miejskiej w Miejskiej Górc

z dnia 31 marca 2004 r. nr XVI/88/04

w sprawie statutów jednostek pomocniczych gminy Miejska Górk

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Miejskiej Górc (zwana dalej „Radą”), działając na podstawie art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zmianami, zwanej dalej „u.s.g.”) podjęła w dniu 31 marca 2004 r. uchwałę nr XVI/88/04 w sprawie statutów jednostek pomocniczych gminy Miejska Górk (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2004 r. Nr 104, poz. 2101).

Pismem z dnia 13 lutego 2020 r. prokurator Prokuratury Rejonowej w Rawiczu (zwany dalej „Skarżącym”) zaskarżył ww. uchwałę, zarzucając jej istotne naruszenie:

1) art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. przez bezpodstawne przyznanie w §§ 8 ust. 2 pkt 1 załącznikach nr 1-17 uchwały zebraniu wiejskiemu kompetencji w zakresie wyboru sołtysa i rady sołeckiej lub poszczególnych jej członków, a także bezpodstawne nadanie w Rozdziale IV załączników nr 1-17 uchwały zebraniu wiejskiemu statusu organu elekcyjnego przy wyborze sołtysa i rady sołeckiej, co

stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem niewątpliwie ustawodawca w art. 36 ust. 1 u.s.g. nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze;

2) art. 35 ust. 1 i 3 pkt 3 i 4 oraz art. 36 ust. 1 u.s.g. poprzez przyjęcie zapisem „w szczególności” w §§ 17 ust. 1 i §§ 35 załączników nr 1-17 uchwały katalogu otwartego zakresu działania sołectw oraz zadań sołtysa, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem zadania sołectwa oraz zadania organów sołectwa powinny być uregulowane w statutach w sposób wyczerpujący w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa oraz jego organów;

3) art. 37a u.s.g. przez bezpodstawne nałożenie w §§ 17 ust. 1 pkt 16 załączników nr 1-17 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 §§ 23 ust. 1 załączników 1-17 uchwały, że: „Dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej wymagana jest osobista obecność co najmniej 1/5 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania”, a w §§ 23 ust. 2, że „O ile w wyznaczonym terminie na Zebraniu Wiejskim nie uzyska się obecności 1/5 stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej przeprowadza się na następnym Zebraniu Wiejskim w tym samym dniu po upływie 15 minut od pierwszego Zebrania bez względu na liczbę osób w nim uczestniczących”, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa oraz rady sołeckiej żadnego kworum;

5) art. 35 ust. 1 i 3 pkt 3 i 4 oraz art. 37 ust. 2 u.s.g. poprzez przyjęcie zapisem „w szczególności” w § 5 ust. 1 i § 26 ust. 1 załącznika nr 18 uchwały katalogu otwartego zakresu działania osiedla oraz zadań zarządu osiedla, co stanowi regulacje nieuprawnione, albowiem zadania osiedla oraz zadania organów osiedla powinny być uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania osiedla oraz jego organów;

6) art. 35 ust. 1 i 3 pkt 2 i 3 oraz art. 37 ust. 1 i 4 u.s.g. przez bezpodstawne przyjęcie w § 8 pkt 1 załącznika nr 18 uchwały, że organem osiedla jest ogólne zebranie mieszkańców, przy jednoczesnym przyjęciu w § 8 pkt 2 i § 17 pkt 1 załącznika nr 18 uchwały, że rada osiedla jest organem uchwałodawczym osiedla, co stanowi regulację nieuprawnioną, albowiem struktura wewnętrzna nazwanych jednostek pomocniczych gminy wynika bezwzględnie z przepisów u.s.g., a powołanie rady osiedla jako organu uchwałodawczego wyklucza możliwość ustalenia, że w osiedlu organem jednocześnie jest także ogólne zebranie mieszkańców.

W związku ze sformułowanymi zarzutami Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- 1) w załącznikach 1-17:
 - a) §§ 8 ust. 2 pkt 1,
 - b) §§ 10 pkt 6,
 - c) §§ 17 ust. 1 w zakresie fragmentu „w szczególności”,
 - d) §§ 17 ust. 1 pkt 16,
 - e) rozdziałów IV (z wyłączeniem §§ 28-32 oraz 34),
 - f) §§ 35 w zakresie fragmentu „w szczególności”;
- 2) w załączniku nr 18:
 - a) § 5 ust. 1 w zakresie fragmentu „w szczególności”,
 - b) § 8 ust. 1 pkt 1,
 - c) §§ 9-15,
 - d) § 18 ust. 3,
 - e) § 26 ust. 1 w zakresie fragmentu „w szczególności”,
 - f) rozdziału V.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miejskiej Górkę uwzględnił skargę w całości. W związku z tym, wniósł o wzajemne zniesienie między stronami kosztów postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15z§4 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 zmianami), 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) - zarządzenie z dnia 10 lipca 2020 r., k. 242 akt sądowych.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zmianami) 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 ze zmianami, zwanej dalej „Konstytucją 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 XVI/88/04 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie statutów jednostek pomocniczych gminy Miejska Górka (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2004 r. Nr 104, poz. 2101, zwana dalej „uchwałą”). Nie ulega przy tym wątpliwości, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 3 § 2 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 określony w art. 53 § 3 p.p.s.a.

Skarga 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.

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.

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. W uchwale z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że niezwiązanie granicami skargi oznacza, że sąd ma prawo, a jednocześnie obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze.

Sąd stoi, bowiem na stanowisku, że dopuszczalne jest objęcie kontrolą sądu administracyjnego całości zaskarżonej uchwały, 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 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.

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, z zastrzeżeniem ust. 7 (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 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).

Mając powyższe na uwadze nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała dotycząca statutów jednostek pomocniczych gminy Miejska Górcza 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 dnia 4 września 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 288/18 i powołane tam wyroki: WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 458/12; NSA z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 652/13; WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 66/13, <https://cbois.nsa.gov.pl> – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwana dalej „CBOSA”).

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 następnie faktyczne przeprowadzenie takich konsultacji (zob. także wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1322/18, CBOSA). 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 dnia 6 listopada 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 296/18, CBOSA).

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 u.s.g. 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 ulokowania 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy zaznaczyć należy, że Rada wezwana do uzupełnienia akt administracyjnych sprawy i przedłożenia konkretnej dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (k. 218 akt sądowych), w piśmie z dnia 26 czerwca 2020 r. wskazała, że nie ma dokumentacji zaświadczającej przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami przed podjęciem uchwały. Z uwagi na upływ czasu, dokumenty zostały wybrakowane.

W niniejszej sprawie Burmistrz Miejskiej Górci nie przedłożył do akt sprawy żadnych dokumentów dotyczących przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, ani podjęcia przedmiotowej uchwały.

Sąd natomiast z urzędu sprawdził czy w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego przed uchwaleniem zaskarżonej uchwały opublikowana została uchwała regulująca zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy i stwierdził, że żadnej takiej uchwały przed uchwaleniem zaskarżonej uchwały nie podjęto. Uchwała Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejska Górcza XXIV/129/17 została natomiast podjęta dopiero 21 sierpnia 2017 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w 2017 r. pod pozycją 5589, a zatem już po podjęciu zaskarżanej uchwały.

Tym samym niezależnie od zarzutów skargi należy przyjąć, że zaskarżona uchwała nie została w sposób odpowiadający prawu poddana konsultacjom społecznym z mieszkańcami sołectw oraz osiedla, 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 w trybie nadzoru [tak: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018]. Jak wyżej wskazano, zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. jedyną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. 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 (tak: wyrok NSA z dnia 15 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1136/17, CBOSA).

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 statutów jednostek pomocniczych gminy Miejska Górka. Stwierdzone naruszenia przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości (por. wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 652/13, wyrok NSA z 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 258/20, CBOSA).

W tej sytuacji bezprzedmiotowe byłoby rozpatrywanie pozostałych zarzutów skargi, odnoszących się do treści zaskarżonej uchwały. Wskazane wyżej naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały powoduje, bowiem jej nieważność w całości, bez względu na treść zaskarżonej uchwały.

Konkludując rozważania w powyższym zakresie należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała nie odpowiada prawu z uwagi na uchwalenie jej bez uprzedniego przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji społecznych.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził jej nieważność w całości jak orzeczono w sentencji wyroku.

Za bezprzedmiotowy należało natomiast uznać wniosek organu o odstąpienie od obciążenia go kosztami postępowania. Z uwagi na zwolnienie prokuratora od kosztów sądowych brak jest jakichkolwiek kosztów postępowania, które mogłyby obciążyć organ z uwagi na uwzględnienie skargi.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak