



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 listopada 2020 r.

Poz. 8926

WYROK NR IV SA/PO 344/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 13 sierpnia 2020 r.

w sprawie Statutu Sołectwa Międzychód

Sygn. akt IV SA/Po 344/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz (spr.)

Sędziowie Sędzia WSA Karol Pawlicki

Sędzia WSA Barbara Rennert

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Śremie

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Dolsk

z dnia 26 marca 2014 roku nr XLIII/307/14

w przedmiocie Statutu Sołectwa Międzychód

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

UZASADNIENIE

Rada Miasta i Gminy Dolsk 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 2013 r. poz. 594 ze zm. – dalej: "u.s.g.") podjęła w dniu 26 marca 2014 r. uchwałę nr XLIII/307/14 w sprawie Statutu Sołectwa Międzychód. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 11 kwietnia 2014 r. pod pozycją 2367.

Pismem z dnia 21 lutego 2020 r. Prokurator Rejonowy w Śremie złożył skargę na powyższą uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1). art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez nadanie w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały organowi uchwałodawczemu jakim jest zebranie wiejskie kompetencji do wyboru i odwołania sołtysa i rady sołectwiej oraz stwierdzania wygaśnięcia ich mandatu;

2). art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g. poprzez przyjęcie § 11 ust. 1 uchwały, że zebranie wiejskie jest ważne, gdy bierze w nim udział co najmniej 20% uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim;

3). art. 35 ust. 3 pkt 2 i art. 36 ust. 2 u.s.g. polegające na wprowadzeniu w § 21 ust. 1 uchwały wymogu kworum dla ważności uchwały o wyborze sołtysa, podsołtysa i rady sołeckiej pomimo, że u.s.g. nie wprowadza dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej żadnego kworum, a zatem każde wybory, bez względu na frekwencję, będą ważne;

4). art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g. przez niepoddanie projektu statutu sołectw społecznym konsultacjom z mieszkańcami w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale Rady, regulującej zasady i tryb przeprowadzenia takich konsultacji.

Odpowiadając na skargę organ wniosł o jej oddalenie. W ocenie organu, twierdzenie w oparciu, o które sformułowany jest zarzut naruszenia art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g. jest błędne. Zanim przedmiotowa uchwała została podjęta, była ona przedmiotem konsultacji z mieszkańcami Sołectwa w trybie określonym w uchwale Rady Miasta i Gminy Dolsk Nr XXV/149/05 z dnia 9 lutego 2005 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta i gminy Dolsk (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 32, poz. 861). Konsultacje przeprowadzone zostały 05 grudnia 2013 r. w Międzychodzie i brali w nich udział mieszkańcy sołectwa.

Wbrew twierdzeniom skarżącego, z treści zaskarżonej uchwały nie wynika, że projektu nie poddano obowiązkowym konsultacjom z mieszkańcami. Z treści uchwały nie wynika też okoliczność przeciwna. W rzeczywistości trudno jest okoliczność tę wpisać w treść uchwały. Zwykle mowa jest o niej w uzasadnieniu do projektu uchwały, o które skarżący do lokalnego prawodawcy przed złożeniem skargi nie wystąpił. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych wobec poszczególnych przepisów zaskarżonej uchwały, organ uznał, że nie uzasadniają one konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ani też w części.

Pismem z 6 lipca 2020 r., w odpowiedzi na wezwanie Sądu, organ nadesłał do sprawy odpis uchwały Rady Miasta i Gminy Dolsk z dnia 9 lutego 2005 r. oraz poinformował, że konsultacje z mieszkańcami Międzychodu w zakresie zaopiniowania projektu uchwały w sprawie Statutu Sołectwa Międzychód odbywały się zgodnie z treścią ww. uchwały z 9 lutego 2005 r., jednak nie było wydane w tym przedmiocie żadne zarządzenie. Poinformował także, że nie była sporządzona lista obecności uczestników przeprowadzonych konsultacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Rozstrzygnięcie zawisłego przed Sądem sporu wymaga dokonania oceny zgodności z prawem uchwały Rady Miasta i Gminy Dolsk z 26 marca 2014 r. w sprawie Statutu Sołectwa Międzychód.

Dokonując kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały należy na wstępie wskazać, że zgodnie z art. 134 § 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."), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. W uchwale NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09 (orzeczenia sądów administracyjnych dostępne na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl) wyjaśniono, 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.

Podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 35 u.s.g. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g. organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W świetle art. 5 ust. 2 u.s.g., jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g., w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. W świetle art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7. Na tle przytoczonych przepisów wskazuje się, że ustawodawca przewiduje 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 ustawy o samorządzie

gminnym (art. 4 ust. 1 pkt 1-3, art. 5 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1 u.s.g.). Natomiast konsultacje fakultatywne będą mieć miejsce w innych sprawach ważnych dla gminy, ergo 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. Uchwała określająca zasady oraz tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych może mieć charakter abstrakcyjny lub indywidualny. Uchwała abstrakcyjna powinna określać formę oraz zasady organizacji i przeprowadzania wszystkich konsultacji społecznych na terenie gminy. Uchwała indywidualna będzie regulować konkretne konsultacje przeprowadzane w określonym stanie faktycznym. (por. M. Augustyniak i R. Marchaj, art. 5(a). (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wolters Kluwer, 2016).

W świetle powyższych rozważań nie budzi 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 uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany. 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 10 października 2013 r., III SA/Kr 66/13).

W skardze Prokurator wskazał, że zaskarżona uchwała istotnie narusza art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 2 u.s.g. przez niepoddanie projektu statutu sołectwa społecznym konsultacjom z mieszkańcami w sposób, który powinien być uprzednio określony w uchwale Rady, regulującej zasady i tryb przeprowadzenia takich konsultacji. Prokurator stwierdził, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów u.s.g., w której mowa jest o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy, tj. naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie 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. Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 35 u.s.g. Obowiązek konsultacji z mieszkańcami został dodany do art. 35 u.s.g. z dniem 30 maja 2001 r. na podstawie art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 45, poz. 497). Oznacza to, że uchwała w sprawie nadania statutu jednostki pomocniczej powinna zostać podjęta po przeprowadzeniu konsultacji z jej mieszkańcami. Przy czym wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej powinien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia opinii na ich temat (por. wyrok WSA w Krakowie z 6 listopada 2018 r., III SA/Kr 296/18). Brak przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej poprzedzających podjęcie uchwały w sprawie nadania jednostce pomocniczej statutu stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 u.s.g. i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiej uchwały w całości (por. wyrok NSA z 3 września 2013 r., II OSK 652/13).

Zdaniem skarżącego Prokuratora przed podjęciem zaskarżonej uchwały, co wynika z jej treści, brak jest wzmianki by zostały przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami sołectwa. W konsekwencji zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 u.s.g. (tj. naruszeniem przepisów regulujących procedurę podjęcia uchwały) i w związku z tym, konieczne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W ocenie Sądu zarzut podniesiony przez Prokuratora jest trafny. Prokurator zasadnie wywodzi, że uchwała w sprawie nadania statutu jednostki pomocniczej powinna zostać podjęta po przeprowadzeniu konsultacji z jej mieszkańcami. Przy czym wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej powinien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia opinii na ich temat. Również w doktrynie wskazuje się, że ustawowy wymóg przeprowadzenia konsultacji dotyczy konsultacji rzeczywistych, dających możliwie wszystkim zainteresowanym mieszkańcom szansę na zapoznanie się z projektowaną uchwałą i na wyrażenie w tej sprawie swojego stanowiska (por. Jaworska-Dębska Barbara. Art. 35. W: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2013).

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że przed podjęciem zaskarżonych uchwał, były one przedmiotem konsultacji z mieszkańcami Sołectwa Międzychód w trybie określonym w uchwale Rady Miasta i Gminy Dolsk Nr XXV/149/05 z dnia 9 lutego 2005 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta i gminy Dolsk (Dz. Urz. Woj. Wlkp. Nr 32, poz. 861).

W ocenie Sądu przedłożone przez organ dokumenty nie pozwalają przyjąć, aby konsultacje społeczne spełniały wymogi zarówno zawarte w uchwale z dnia 9 lutego 2005 r., jak i wymogi zawarte w ustawie. Jak wynika z § 6 uchwały z dnia 9 lutego 2005 r., w konsultacjach mają prawo brać udział mieszkańcy gminy posiadający w dniu rozpoczęcia konsultacji czynne prawo wyborcze. Konsultacja oznacza rejestrację opinii, uwag i propozycji, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej konsultacji (§ 7). Zgodnie z § 9 ust. 1 uchwały dnia 9 lutego 2005 r., rada miasta i gminy rozpatruje opinie, uwagi i propozycje zgłoszone w toku konsultacji oraz poddaje je analizie. Rada miasta i gminy podaje do publicznej wiadomości wynik konsultacji przez jego ogłoszenie na tablicy informacyjnej urzędu, właściwych jednostek pomocniczych gminy oraz na stronie internetowej gminy (§ 9 ust. 2).

Zdaniem Sądu przedłożone przez organ dokumenty nie wskazują, aby konsultacje społeczne zostały przeprowadzone przed przyjęciem zaskarżonego statutu. Wymogu przeprowadzenia konsultacji społecznych nie dowodzi przedłożony przez organ „Protokół Zebrania Wioskowego” z 5 grudnia 2013 r. w którym jako pkt 1 wskazano omówienie nowego Statutu w sprawie Sołectwa, a do którego nie załączono listy obecności uczestników.

W opinii Sądu dokument ten w swoim lakonicznym brzmieniu, nie wskazuje na przeprowadzenie rzeczywistych konsultacji co do treści statutu. W tego rodzaju sytuacji niezależnie od zarzutów skargi należy przyjąć, że zaskarżona uchwała nie została w sposób odpowiadający prawu poddana konsultacjom społecznym z mieszkańcami sołectwa, co świadczy o naruszeniu art. 35 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. jedyną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy jest istotna sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem. W świetle art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w zw. z ust. 4 a contrario, sankcja nieważności uchwały lub zarządzenia 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 (por. wyrok NSA z 15 września 2017 r., I OSK 1136/17).

Z powyższych rozważań wynika, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa z uwagi na brak przeprowadzenia wymaganych przez art. 35 ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. rzeczywistych konsultacji. Omawiane naruszenie świadczy o naruszeniu przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały w przedmiocie statutu sołectwa. Stwierdzone naruszenia przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały (por. wyrok NSA z 3 września 2013 r., II OSK 652/13). W tej sytuacji za przedwczesne należało uznać odnośnienie się do zarzutów skargi dotyczących poszczególnych postanowień zaskarżonej uchwały.

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

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

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Kucznerowicz

Sędzia WSA

(-) Karol Pawlicki

Sędzia WSA

(-) Barbara Rennert