

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

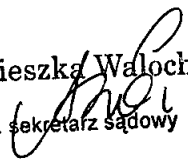
Dnia 26 sierpnia 2020 r.
Sygn. akt IV SA/Po 528/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska Gminy Ślesin

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 7 sierpnia 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Państwu – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 5 sierpnia 2020 r. wraz z uzasadnieniem.

Agnieszka Walocha

st. sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Wolna-Kubicka (spr.)

Sędzia WSA Izabela Kucznerowicz

Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi

na uchwałę

z dnia 11 września 200 r.

w przedmiocie

Prokuratora Rejonowego w Koninie

Rady Miejskiej Gminy Ślesin

nr 106/X/07

nadania Statutu Sołectwu Głębockie

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Walocha
Agnieszka Walocha
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Gminy Ślesin, działając na podstawie art. 5, art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej jako: "u.s.g."), podjęła w dniu 11 września 2007 r. uchwałę Nr 106/X/07 w sprawie nadania Statutu Sołectwu Głębockie (dalej jako: „uchwała”, „statut”).

Prokurator Rejonowy w Koninie pismem z 1 kwietnia 2020 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na powyższą uchwałę, domagając się na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części. Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa:

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 sołeckiej,

2. art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 35 i 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej, 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.

W uzasadnieniu skargi Prokurator rozwinął powyższe zarzuty.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin wniósł o oddalenie skargi w całości. W motywach uzasadnienia Burmistrz wskazał, że zgodnie z art. 90 ustawy z 8 marca 1990 r. u.s.g. uchwała została po podjęciu przekazana przez Radę Miejską Gminy Ślesin Wojewodzie Wielkopolskiemu, który nie wszczął postępowania w trybie art. 91 u.s.g. Tym samym zarówno Rada podejmując uchwałę, jak i Wojewoda sprawdzając ją w ramach nadzoru nie dopatrył się naruszenia prawa. Uchwała do czasu złożenia niniejszej skargi, nie była kwestionowana przez żaden podmiot. Nadto organ podkreślił, że przywoływanie przez skarżącego orzeczeń sądów administracyjnych na poparcie tezy o niezgodności z prawem niektórych zapisów zaskarżonej uchwały, nie mogą mieć wiążącego znaczenia w niniejszej sprawie z uwagi na brzmienie art. 153 p.p.s.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15zżs ze znacznikiem 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 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. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej jako: „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.

Nadto w świetle art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r., poz. 740), jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego.

Wobec powyższego, jeżeli Wojewoda Wielkopolski w trybie nadzoru nie dostrzegł istotnego naruszenia prawa i nie zakwestionował postanowień przedmiotowej uchwały, bądź poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, bądź złożenie skargi do sądu administracyjnego, nie stoi to na przeszkodzie złożeniu przez Prokuratora skargi o stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub części do sądu administracyjnego w sytuacji, gdy zdaniem Prokuratora doszło do istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Nr 106/X/07 Rady Miejskiej Gminy Ślesin podjęta 11 września 2007 r. w sprawie nadania Statutu

Sołectwu Głębockie ogłoszona 20 listopada 2007 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2007 r. Nr 165, poz. 3594).

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 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 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 (w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały). 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 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 była zostać 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. 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 (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 skutkować musiało 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).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy zauważyć należy, że na zarządzenie Sądu z 21 maja 2020 r. (k. 28 akt sąd.), pismem z 05 czerwca 2020 r. (k. 31 akt sąd.) wezwano organ do podania w terminie 14 dni czy przed podjęciem zaskarżonej uchwały w przedmiocie statutu zostały przeprowadzone konsultacje społeczne oraz do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z podejmowaniem uchwały. W odpowiedzi z dnia 05 czerwca 2020 r.(k. 35) organ wskazał, że przed podjęciem uchwały nr 106/X/07 Rady Miejskiej Gminy

Ślesin z dnia 11 września 2007 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Głębockie zostały przeprowadzone konsultacje społeczne. Do pisma załączył potwierdzone za zgodność z oryginałem, kserokopie dokumentów związanych z podejmowaniem ww. uchwały, t.j. protokół Nr X/07 sesji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 11 września 2007r., na której podjęto uchwałę o przyjęciu statutu Sołectwa Głębockie, 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 oraz potwierdzenie publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym.

Wobec powyższego wskazać należy, że organ nie przedłożył dokumentów, z których wynikałoby, że konsultacje społeczne przed podjęciem zaskarżonej uchwały zostały podjęte, gdyż 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, że wydane zostało przez Burmistrza zarządzenie o przeprowadzeniu konsultacji w sprawie zaopiniowania statutów wraz z potwierdzeniem ogłoszenia takiego zarządzenia oraz nie wykazał, że projekt statutu został przedłożony mieszkańcom do zapoznania się z nim. Przy czym, podkreślić należy, że w piśmie z dnia 5 czerwca 2020 r. wezwano organ do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z podejmowaniem uchwały.

Sąd zauważa, że uchwałę w sprawie przeprowadzenia konsultacji pozyskał z ogólnodostępnych baz danych Gminy Ślesin i elektronicznego zbioru Dzienników Urzędowych Województwa Wielkopolskiego, która jednak datowana jest dopiero na 27 marca 2009 r., zatem już po podjęciu zaskarżonej uchwały (uchwała Nr 243/XXIV/09 Rady Miejskiej Gminy Ślesin, Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2009r. Nr 90, poz. 1324).

Z przedłożonych przez organ odpisów dokumentów wynika, że "Sekretarz Miasta i Gminy Ślesin (...) omówił temat nadania statutu sołectwom i osiedlom z terenu Gminy Ślesin. (...) Zaznaczył, iż 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. W tym miejscu przedstawił wnioski zgłoszone podczas konsultacji, które zostały uwzględnione w projektach

statutu, które otrzymali radni wraz z materiałami na dzisiejsze posiedzenie. Komisje Rady projekty uchwał dot. nadania statutów zaopiniowały pozytywnie (...)." (pkt 7 protokołu Nr 6/07 z 4 września 2007 r. - k. 36 – k. 42 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 Sołectwu Głębockie, nie zgłoszono uwag ani zastrzeżeń, zatem przystąpiono do głosowania nad tą uchwałą, którą przyjęto jednogłośnie (k. 66 - 84 akt sąd.).

Z przedłożonej dokumentacji wynika, zatem że jedynie protokół Nr 6/07 w punkcie 7 (str. 5 i 6 protokołu) komisji Rady zawiera informacje o konsultacjach, jest to jedyny dokument, w którym mowa o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Nie przedłożono natomiast żadnych dokumentów z zebrań z mieszkańcami, gdzie przeprowadzano te konsultacje z mieszkańcami sołectwa, a w szczególności potwierdzenia sposobu udostępnienia mieszkańcom projektu statutu do zapoznania się z projektem. W istocie z akt sprawy wynika tylko, że statut ten omówiono na spotkaniu Komisji Rady, że Sekretarz zaprezentował treść statutu i tylko zebranym radnym.

Analiza akt sprawy doprowadziła Sąd do przekonania, że przedłożone przez organ dokumenty nie pozwalają przyjąć, aby konsultacje społeczne spełniające powyżej wskazane wymogi zostały przeprowadzone przed przyjęciem zaskarżonego statutu. Nie stanowi bowiem dowodu przeprowadzenia stosownych konsultacji powoływany przez Radę protokół z posiedzenia Komisji Rady z dnia 04 września 2007 r.

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 statutu Sołectwa Głębockie.

Wobec powyższego wyjaśnienie organu z 5 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 społecznych nie można uznać za wystarczające dla oceny, że konsultacje zostały przeprowadzone prawidłowo, a przede wszystkim, że projekt statutu został realnie udostępniony mieszkańcom przed zebraniem wiejskim sołectwa.

Zdaniem Sądu w rozpoznawanej sprawie nie przeprowadzono konsultacji. 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.

Należy zatem stwierdzić, że zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała w sprawie nadania statutu Sołectwu Głębockie wydana została 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.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji.

W. Inerowicz

K. Wolna-Kubicka

I. Kucznerowicz



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Walocha
Agnieszka Walocha
St. sekretarz sądowy