

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

Dnia 14 września 2020 r.
Sygn. akt IV SA/Po 511/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska Gminy Ślesin
ul. Kleczewska 15
62-561 Ślesin

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 10 września 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Państwu – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 28 sierpnia 2020 r. wraz z uzasadnieniem.

Monika Zaprowska
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.).

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	NSA Jerzy Stankowski (spr.)
Sędzia		WSA Tomasz Grossmann
Asesor sądowy		WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

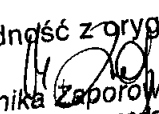
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 sierpnia 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Koninie
na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin
z dnia 11 września 2007 r. nr 110/X/07
w przedmiocie nadania Statutu Sołectwu Julia

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem


Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Koninie złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 11 września 2007 r., nr 110/X/07 w sprawie nadania Statutu Sołectwa Julia zarzucając jej istotne naruszenie:

- art. 35 ust. 3 pkt 2 w zw. z 36 ust. 1 i 2 z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (brzmienie obowiązujące w dacie wydania aktu: (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej: „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;
- 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;
- 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;
- 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 kontrolnym;
- 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;
- 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;
- 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.
- 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.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej §4 ust. 1 pkt 1 i 2, §5 ust. 2 i 3, § 8 ust. 1, § 10 ust. 1, § 16 ust. 1 pkt 1, § 16 ust. 1 pkt 7, § 16 ust. 2, 3 i 4, § 21, § 22 ust. 1, § 22 ust. 2, § 23 ust. 6, § 31, § 35.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Wskazała, że zaskarżona uchwała po jej podjęciu została przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu, który nie wszczął postępowania w trybie art. 91 u.s.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału z dnia 14 lipca 2020 r., na podstawie art. 15 z.zs⁴ 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. poz. 374 z późn. zm.) w zw. z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; zwanej dalej: "p.p.s.a.") 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.). 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 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, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów

z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały na wstępie przytoczyć należy treść przepisu art. 35 u.s.g.. 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 świetle zaś 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. Zgodnie zaś z art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7

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 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, 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. wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 września 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 288/18, Lex nr 2451150, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 458/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 66/13 i wyrok NSA z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt II OSK 652/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

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: wyrok WSA w Kielcach z 6 lutego 2020r., sygn. akt II SA/Ke 1087/19, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wobec powyższego Sąd zarządzeniem z 20 maja 2020 r. (k. 28 akt sąd.), wezwał organ do nadesłania pełnej dokumentacji związanej z przeprowadzeniem konsultacji i podjęciem zaskarżonej uchwały. W odpowiedzi na wezwanie Rada Miejska stwierdziła, iż konsultacje z mieszkańcami zostały przeprowadzone. Dodatkowo przesłała protokół z posiedzenia Komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 4 września 2007 r. oraz protokół z sesji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 11 września 2007 r.

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 w sprawie zaopiniowania statutów wraz z potwierdzeniem ogłoszenia takiego Zarządzenia oraz organ nie wykazał, że projekt Statutu został przedłożony mieszkańcom do zapoznania się z nim.

Taką uchwałą w sprawie przeprowadzenia konsultacji pozyskał Sąd w ogólnodostępnych baz danych Gminy Ślesin i elektronicznego zbioru Dzienników Urzędowych Województwa Wielkopolskiego, która jednak datowana jest dopiero na 27 marca 2009r., zatem już po podjęciu zaskarżonej Uchwały (uchwała

Nr 243/XXIV/09 Rady Miejskiej Gminy Ślesin, Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2009 r. Nr 90, poz. 1324).

Z treści protokołu Nr 6/07 z 4 września 2007 r. ze wspólnego posiedzenia komisji Rady Miejskiej 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 (...).”(k. 44 - 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 Julia, nie zgłoszono uwag ani zastrzeżeń, zatem przystąpiono do głosowania nad tą uchwałą, którą przyjęto jednogłośnie (k. 82 akt sąd.).

Z przedłożonej dokumentacji wynika, zatem że jedynie protokół Nr 6/07 w punkcie 7 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, podczas których przeprowadzano te konsultacje z mieszkańcami Sołectwa, a w szczególności na okoliczność potwierdzenia sposobu udostępnienia mieszkańcom projektu Statutu do zapoznania się z tym 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 Radę dokumenty nie pozwalają przyjąć, aby konsultacje społeczne spełniające powyżej wskazane wymogi, zostały przeprowadzone przed przyjęciem zaskarżonego Statutu. Nie stanowi bowiem dowodu przeprowadzenia prawidłowych konsultacji powoływany przez Radę protokół z posiedzenia Komisji Rady z dnia 4 września 2007 r. zawierający jedynie wzmiankę o konsultacjach.

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 Julia.

Wobec powyższego wyjaśnienie Burmistrza z 2 czerwca 2020 r., że w protokole Nr 6/07 z posiedzenia komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 4 września 2007r. jest informacja o przeprowadzeniu konsultacji nie można uznać za wystarczające dla oceny że konsultacje zostały przeprowadzone prawidłowo, a przede wszystkim, że projekt Statutu został rzeczywiście udostępniony mieszkańcom przed zebraniem wiejskim sołectwa.

W tym miejscu wskazać bowiem należy, 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 (wyr. NSA z 26 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 258/20, WSA w Krakowie z 6 listopada 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 296/18; <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>). Także w doktrynie wskazuje się, że 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 (Jaworska-Dębska Barbara. Art. 35. 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 przeprowadzenia takich rzeczywistych konsultacji w rozpoznawanej sprawie nie wykazano. 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. Skoczylas [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski), wyd. 1, Legalis). Za konsultacje społecznie nie mogą zatem zostać uznane działania ograniczające się do poinformowania społeczności lokalnej o zamiarze przyjęcia statutu jednostki pomocniczej, czy też jedynie przedstawienie tej społeczności gotowego projektu statutu (B. Jaworska-Dębska [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red. P. Chmielnicki, LEX/el.).

W ocenie Sądu nie stanowi w szczególności dowodu przeprowadzenia stosownych konsultacji powołany przez Radę protokół Nr 6/07 z posiedzenia wspólnego Komisji Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 4 września 2007r., z którego wynika, że „Sekretarz Miasta i Gminy omówił temat nadania statutów i zaznaczył, że konsultacje zostały przeprowadzone podczas zebrań z mieszkańcami, które odbyły się w okresie od 2 marca do 26 kwietnia 2007 r. Nieprzeprowadzenie prawidłowych konsultacji z mieszkańcami sołectwa poprzedzających podjęcie zaskarżonej Uchwały, stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 5a ust. 1 u.s.g. i prowadzić musi do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu procedury podjęcia zaskarżonej uchwały. To naruszenie skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Sąd stoi 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. Zaprezentował go Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 maja 1993 r. w sprawie o sygn. akt SAWr 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 aprobowana glosa prof. 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.

Należy zatem stwierdzić, że zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała w sprawie nadania Statutu Sołectwa Julia 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 wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądu