



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 lipca 2020 r.

Poz. 5425

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.414.2020.19

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lipca 2020 roku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

orzekam

nieważność uchwały nr XVIII/149/20 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr III/29/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw Gminy Czarniejewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2020 r. Rada Miasta i Gminy Czarniejewo podjęła uchwałę nr XVIII/149/20 w sprawie zmiany Uchwały Nr III/29/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw Gminy Czarniejewo.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 i art. 36 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 czerwca 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), zwanej dalej: "ustawą" organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W tym miejscu podkreślić należy, iż podjęcie ww. uchwały wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, co jest warunkiem *sine qua non* dalszego, zgodnego z prawem procedowania uchwały.

W niniejszej sprawie rada podejmując uchwałę nie wskazała na przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, a wyłącznie odniosła się do wniosku prokuratora Prokuratury Rejonowej w Gnieźnie dotyczącego konieczności zmiany niektórych zapisów w statutach sołectw Gminy Czarniejewo. Dnia 22 czerwca 2020 r. organ nadzoru wezwał Radę Miasta i Gminy Czarniejewo do przekazania informacji o przeprowadzeniu stosownych konsultacji. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Miasta i Gminy projekt uchwały był udostępniony na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy Czarniejewo w zakładce: Rada Miasta i Gminy Czarniejewo w zakładce: e- Sesja od dnia 13 maja 2020 r., nadto iż powyższa forma konsultacji wynikała z obowiązującego w kraju stanu epidemii. Tymczasem w ocenie organu nadzoru wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia o nich opinii. Za niewystarczające należy uznać wprowadzone rozwiązanie, ponieważ zdaniem organu nadzoru miało ono charakter wyłącznie informacyjny. Umieszczenie projektu na stronie internetowej związane było z organizowaniem sesji, natomiast nie miało jakiegokolwiek związku z przyjętym w gminie trybem konsultacji (brak także stosownej informacji na stronie internetowej w zakładce: konsultacje społeczne). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 marca

2020 r. sygn. akt III SA/Kr 1/20: "Rada gminy jest zobowiązana do określenia w sposób kompletny i wyczerpujący zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z jej mieszkańcami. 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 ustawy o samorządzie gminnym." (por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 26 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 1084/19).

W ocenie organu nadzoru, zapis art. 35 ust. 1 ustawy jest kategoryczny. Sformułowany w tym przepisie wymóg poddania konsultacjom z mieszkańcami organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej ma charakter bezwzględnie obowiązujący (*iuris cogentis*). Konsultacje z mieszkańcami stanowią nieodzowny element procedury podejmowania uchwały w sprawie statutu sołectwa. Tym samym, uzasadnione jest stwierdzenie, że przed podjęciem uchwały w sprawie statutu sołectwa, rada gminy jest obowiązana przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami w trybie określonym uchwałą podjętą na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy. Dodać w tym miejscu należy, że wprawdzie art. 35 ust. 1 ustawy odnosi się do uchwalenia statutu, lecz nie ulega wątpliwości, że dotyczy także uchwalenia jego zmian. Na gruncie tego przepisu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wywiedziono, iż zaakceptowanie poglądu, że zmiana statutu jednostki pomocniczej nie wymaga przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, mogłoby doprowadzić do obejścia wymogu określonego w tym przepisie, gdyż w wyniku kilkukrotnych zmian statutu mógłby powstać całkowicie nowy akt z pominięciem opinii społeczności lokalnej, co stanowiłoby zaprzeczenie idei samorządności. Dlatego przyjąć należy, że obligatoryjny wymóg konsultacji z mieszkańcami istnieje nie tylko przy uchwaleniu statutu jednostki pomocniczej, ale również przy jego zmianie, przy czym bez znaczenia jest charakter dokonywanych zmian. Konsekwencją zaakceptowania stanowiska przeciwnego musiałoby być założenie, że w przypadku wprowadzenia zmian w statucie jednostki pomocniczej, zainteresowana rada gminy każdorazowo będzie władna ocenić, czy dana regulacja mieści się w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy i czy istnieje w związku z tym ustawowy obowiązek przeprowadzenia konsultacji. W efekcie można by mówić o pojawieniu się na tle art. 35 ust. 1 ustawy konsultacji wybiórczych lub ograniczonych (por. wyrok WSA w Kielcach z 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1095/19; wyrok WSA w Opolu z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Op 151/16; wyrok WSA we Wrocławiu z 5 maja 2011 r., sygn. akt III SA/WR 126/11; wyrok WSA w Łodzi z 29 października 2009 r., sygn. akt III SA/ŁD 404/09).

Jak wskazuje się w literaturze, wynik konsultacji w sprawie statutu nie jest wprawdzie wiążący dla rady gminy, ale ich brak należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwał rady gminy podjętych w sprawie określenia statutów jednostek pomocniczych (por. wyrok WSA w Krakowie z 15 lutego 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1324/18). Niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy i nieprzeprowadzenie przez radę gminy konsultacji jest równoznaczne ze zignorowaniem wyraźnego wymogu ustawowego. Takie działanie stanowi naruszenie trybu podejmowania uchwały posiadającej rangę aktu prawa miejscowego, stąd ocenić je trzeba jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały obciążonej tego rodzaju wadą. Wyartykułowany w art. 35 ust. 1 ustawy obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami odnieść należy w jednorodny sposób do całej treści statutu jednostki pomocniczej, bowiem określenie "organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej", którym posługuje się ustawodawca w art. 35 ust. 1 ustawy, jest określeniem szerszym niż np. "organizacja i zadania organów jednostki pomocniczej", o którym mowa w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru to pierwsze określenie obejmuje wszystkie elementy treści statutu jednostki pomocniczej.

Dodatkowo wskazać należy, iż zadania sołectwa, sposób ich realizacji, w tym również zadania organów sołectwa, powinny zostać uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa i jego organów. Wynika to wprost z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy, w którym ustawodawca wyraźnie wskazał na konieczność uregulowania w statucie kwestii związanych z organizacją i zadaniami organów sołectwa. W kontekście powyższego zwrócić uwagę należy, iż lokalny prawodawca dążąc do wyeliminowania zapisu "w szczególności", który jednoznacznie wskazuje na katalog otwarty zadań przypisywanych sołtysowi, wprowadził zapis: "inne sprawy niezastrzeżone przepisami do kompetencji innych organów sołectwa", który modyfikuje zakres zadań przypisanych sołtysowi. W ocenie organu nadzoru tym bardziej przedmiotowa uchwała winna być konsultowana z mieszkańcami, jako że dotyczy zadań organu wykonawczego sołectwa.

Konkludując, stwierdzić należy, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom, co w rozpatrywanej sprawie nie miało miejsca. W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, które ze swej istoty wpływa na ocenę legalności całości badanej uchwały. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Czarniejewo

Burmistrz Miasta i Gminy