



Poznań, dnia 1 lipca 2020 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

KN-I.4131.1.414.2020.19

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

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 kategoriyczny. 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36  
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl  
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

miejscowego, stąd ocenić je trzeba jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały obarczonej 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 wyeliminowaniu 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)*

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36  
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl  
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

*elektronicznie)*

Otrzymują:  
Rada Miasta i Gminy Czarniejewo  
Burmistrz Miasta i Gminy

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36  
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl  
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117