



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 maja 2019 r.

Poz. 2945

WYROK NR II SA/RZ 1192/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 lutego 2019 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie NSA Małgorzata Wolska /spr./ WSA Krystyna Józefczyk Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 lutego 2019 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej Ustrzyki Dolne z dnia 27 kwietnia 2017 r. nr XXXII/428/17 w przedmiocie przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 pkt 3 i pkt 4 oraz § 4 pkt 1 i pkt 5 lit. b; II. zasądza od Rady Miejskiej Ustrzyki Dolne na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2017 r. Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych, działając na podstawie art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm. – zwana dalej "u.s.g."), podjęła uchwałę nr XXXII/428/17 w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2018 r. W dniu 22 czerwca 2017 r. (data wpływu do organu) Wojewoda Podkarpacki, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na opisaną na wstępie uchwałę z dnia 27 kwietnia nr XXXII/428/17 wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Wojewoda wyjaśnił, że na tej samej sesji Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych, na której podjęto zaskarżoną uchwałę nr XXXII/428/17, uchwalona została druga uchwała nr XXII/427/17 w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2018r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2017 r., poz. 2147). Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Podkarpackiego z dnia 29 maja 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2017 r., poz. 2152) stwierdzono nieważność tej uchwały w części: 1) § 2 ust. 3 w zakresie treści "które w dniu zgłoszenia propozycji ukończyły 18 lat i są zameldowane na terenie gminy Ustrzyki Dolne", 2) § 4 ust. 1 w zakresie treści "które w dniu głosowania mają ukończone 18 lat oraz są zameldowane na terenie gminy Ustrzyki Dolne", 3) § 4 ust.5 lit. b) w zakresie dotyczącym nr PESEL, 4) § 2 ust.5 lit. a) i b) załącznika Nr 1 w zakresie treści "które w dniu zgłoszenia ukończyły 18 lat i są zameldowani wyłącznie", 5) § 4 ust. 1 lit. a) i b) załącznika Nr 1 w zakresie treści "którzy w dniu głosowania mają ukończone 18 lat i są zameldowani wyłącznie", 6) w zakresie treści oświadczenia w załączniku Nr 2 "Jestem zameldowana/ny na miasta Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia", 7) w załączniku do formularza zgłaszania zadań w zakresie dotyczącym nr PESEL, oraz w zakresie treści oświadczenia "Jestem zameldowana/ny na terenie miasta Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia", 8) w zakresie treści oświadczenia w załączniku Nr 3 "Jestem zameldowana/ny na terenie sołectwa gminy Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok życia", 9) w załączniku do formularza zgłaszania zadań, w zakresie dotyczącym nr PESEL oraz w zakresie treści oświadczenia "Jestem zameldowana/ny na terenie sołectwa gminy Ustrzyki Dolne oraz ukończyłam/em 18 rok

zycia". Zdaniem organu nadzoru ww. uchwała Nr XXII/427/17 w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2018 r., z wyłączeniem zapisów objętych rozstrzygnięciem nadzorczym, ma zastosowanie do wszystkich mieszkańców gminy Ustrzyki Dolne, bez względu na wiek. W tych okolicznościach uznał, że brak jest podstaw prawnych do podejmowania odrębnych uchwał: jednej - w sprawie Budżetu Obywatelskiego oraz drugiej - w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego. Zdaniem Wojewody zaskarżona uchwała w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2018 r., narusza art. 5a u.s.g. w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP. Uchwała ta pozostaje w sprzeczności z regulacją ustawową, zgodnie z którą w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, a zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Wojewoda podał, że rada gminy jest upoważniona do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, ale konsultacje te - zgodnie z postanowieniami ustawy mają odbywać się z mieszkańcami. Ustawa wskazuje tym samym zakres podmiotowy konsultacji, który nie może być w żaden sposób modyfikowany postanowieniami aktu prawa miejscowego stanowiącego przez gminę. Pojęcie zasad i trybu odnosi się wyłącznie do określenia procedury konsultacyjnej, a więc opisu sposobu przeprowadzania tych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązujących uregulowań aktów wyższego rzędu. W uchwale nie mogą znaleźć się przepisy wpływające na zakres podmiotowy konsultacji. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych Wojewoda wskazał, że nie można ograniczyć zakresu podmiotowego konsultacji do osób posiadających czynne prawo wyborcze, stale zamieszkujących na obszarze gminy albo niepozbawionych praw publicznych, niepozbawionych praw wyborczych albo nieubezwłasnowolnionych. Skoro wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), to ograniczenie liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych. Wojewoda wywiódł, że rada nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wyrażenia opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych, przewidzianych przez postanowienia zawarte w art. 5a u.s.g. W szczególności niedopuszczalne jest ograniczanie prawa do wzięcia udziału w konsultacjach w oparciu o cenzus wieku. Wprowadzone w uchwale nr XXXII/428/17 regulacje przewidujące możliwość zgłaszania propozycji zadań oraz udziału w konsultacjach osobom, które nie ukończyły 20 lat stanowi pozbawienie części mieszkańców gminy, którzy są ustawowo uprawnieni do wzięcia udziału w konsultacjach, możliwości realizacji tego prawa. Niedopuszczalne jest także ograniczenie prawa do konsultacji społecznych osób, które są zameldowane na terenie gminy Ustrzyki Dolne. Takie uregulowanie pozbawia prawa do udziału w konsultacjach osoby przebywające na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu, które nie są zameldowane. Stanowi to naruszenie art. 32 Konstytucji RP, ponieważ różnicuje uprawnienia mieszkańców gminy ze względu na kryterium zameldowania. Zastosowanie w uchwale takiego określenia "mieszkańca" w sposób nieuzasadniony ogranicza krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Stanowi to o przekroczeniu przez organ stanowiący Gminy zakresu delegacji ustawowej z art. 5a ust. 2 oraz naruszenie art. 94 Konstytucji. W ocenie Wojewody również regulacja uchwały dopuszczająca do udziału w konsultacjach osoby zameldowane poza gminą Ustrzyki Dolne, ale uczące się w szkołach gimnazjalnych lub średnich mających siedzibę na terenie gminy Ustrzyki Dolne wykracza poza zakres, w którym gmina może realizować swe kompetencje. Skoro organ stanowiący gminy nie ma upoważnienia do regulowania zakresu podmiotowego konsultacji z mieszkańcami, to postanowienia w tym zakresie naruszają podstawową zasadę podejmowania aktów prawa miejscowego, które - zgodnie z art. 94 Konstytucji RP - stanowią jest na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W konsekwencji - zdaniem Wojewody - Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych określając zakres podmiotowy konsultacji poprzez odwołanie się do określonego wieku (do ukończenia 20 roku życia), zameldowania na terenie gminy Ustrzyki Dolne bądź uczęszczania do szkół na terenie gminy bez względu na zameldowanie, odwołała się do kryteriów, których nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 u.s.g. Jako niedopuszczalne Wojewoda ocenił także zamieszczanie w uchwale, podjętej na podstawie art. 5a u.s.g., zapisów nakazujących wskazanie przez uczestników konsultacji numeru PESEL. Przepis ten nie uzasadnia wprowadzenia tego rodzaju warunku. Dodanie do "listy poparcia dla proponowanego zadania" oraz w karcie głosowania warunku podania numeru ewidencyjnego PESEL wykracza poza granice przyznanych radzie przez ustawodawcę kompetencji. Z punktu widzenia art. 5a u.s.g. istotne jest, by uchwała podjęta na tej podstawie dotyczyła mieszkańców danej gminy. Numer PESEL nie obejmuje natomiast danych dotyczących miejsca zamieszkania. Nie daje informacji o okoliczności mającej znaczenie przy ustalaniu, czy osoba figurująca na liście osób popierających wnioski o przeprowadzenie konsultacji lub oddająca głos jest mieszkańcem gminy. Reasumując Wojewoda stwierdził, że zaskarżona uchwała nr XXXII/428/17 powinna być w całości wyeliminowana z obiegu prawnego. W odpowiedzi na skargę Rada

Miejska w Ustrzykach Dolnych – reprezentowana przez Burmistrza wniosła o umorzenie postępowania i zasądzenie kosztów postępowania. Motywując wniosek o umorzenie postępowania organ wywiódł, że dnia 22 czerwca 2017 r. do RM w Ustrzykach Dolnych wpłynęła skarga Wojewody na uchwałę nr XXXII/428/17. Skarga tak winna zostać przekazana do WSA w Rzeszowie, jednakże zgodnie z ustaleniami poczynionymi z organem nadzoru Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych niezwłocznie podjęła w dniu 13 lipca 2017 r. uchwałę nr XXXV/461/17 w sprawie uchylenia uchwały nr XXXII/428/17 z 27 kwietnia 2017 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Podkarp. z 24 lipca 2018 r., poz. 2641). W tym samym dniu podjęta została druga uchwała nr XXXV/462/17 w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2018 r. (Dz. Urz. Wojew. Podkarp. z 24 lipca 2018 r., poz. 2642). Uchwały z 13 lipca 2017 r. zostały przedłożone Wojewodzie i znajdują się w obrocie prawnym. Zdaniem organu zasadnym i koniecznym jest umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego, gdyż uchwała, której dotyczy skarga nie znajduje się w obrocie prawnym, a postępowanie utraciło swój byt. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Sądy administracyjne, jak stanowi art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2188) sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302), zwanej dalej "P.p.s.a." wspomniana kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). W myśl zaś art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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. W przypadku natomiast nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 P.p.s.a.). Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei art. 93 ust. 1 powyższej ustawy wynika, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W takim przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W kontrolowanej sprawie Wojewoda Podkarpacki wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/428/17 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie przeprowadzania na terenie gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2008 r., zarzucając naruszenie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP. Zdaniem organu nadzoru, w zaskarżonej uchwale niezgodnie z prawem ograniczono zakres osób uprawnionych do udziału w konsultacjach oraz bezpodstawnie w procedurze konsultacyjnej wprowadzony został wymóg podania numeru PESEL przez uczestnika konsultacji. Strona przeciwna wniosła o umorzenie postępowania, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. Wyjaśniła przy tym, że uchwała, której dotyczy skarga nie znajduje się w obrocie prawnym – została uchylona uchwałą Nr XXXV/461/17 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych podjętej w dniu 13 lipca 2017 r. – a tym samym postępowanie utraciło swój przedmiot. Przedstawione w odpowiedzi na skargę stanowisko strony przeciwnej ocenić należy jako całkowicie nieuzasadnione. Przypomnieć należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowany jest konsekwentnie pogląd, iż późniejsze uchylenie uchwały będącej przedmiotem skargi nie czyni postępowania sądowego bezprzedmiotowym. Należy bowiem zauważyć, że skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza usunięcie uchwały z obrotu prawnego ze skutkiem od daty uchylenia (ex nunc), czyli uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie uchwały – jedynie od daty uchylenia. Tak więc uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przez wydaniem wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę. Uchylenia zaskarżonej uchwały przez organ, który ją wydał nie można też traktować w kategoriach autoweryfikacji zaskarżonego aktu przez organ, który ten akt wydał na podstawie art. 54 § 3 P.p.s.a. W przepisie tym jest mowa o uwzględnieniu skargi w zakresie właściwości tego organu. W skardze do Sądu

wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Rada Gminy nie ma zaś kompetencji ani do stwierdzenia nieważności swojej uchwały ani do stwierdzenia jej niezgodności z prawem. Tak więc uchylenia uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi (zob. wyrok NSA z dnia 7 września 2007 r., II OSK 1046/07). Stosownie do treści art. 5a u.s.g., powołanego w podstawie prawnej skarżonej uchwały, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz z innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami gminy (ust. 1), zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (ust. 2), szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski (ust. 3). Cyt. wyżej art. 5a ust. 2 u.s.g. stanowi ogólną normę kompetencyjną do podejmowania uchwał przez radę gminy w sprawach określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, przy czym przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. W delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie nie mieści się natomiast ustalenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2015 r., I SA/Ol 683/15). Krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został bowiem określony przez samego ustawodawcę; postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy (art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g.). Przypomnieć też należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (ust. 2). Powyższe oznacza, że w unormowaniu dotyczącym konsultacji społecznych (art. 5a u.s.g.) ustawodawca wskazał na krąg mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 u.s.g.), odwołał się zatem wyłącznie do przesłanki zamieszkania, nie wprowadził natomiast dodatkowych kryteriów uczestnictwa mieszkańców w konsultacjach społecznych, nie upoważnił też rady gminy do podejmowania zabiegów prawotwórczych w tym zakresie. Zatem z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 u.s.g.), jak trafnie wywodzi organ nadzoru, nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że regulacje zaskarżonej uchwały przewidujące możliwość zgłaszania propozycji zadań przez grupę co najmniej 5 osób opisanych w pkt 3 i 4 § 2 stanowi pozbawienie części mieszkańców gminy ustawowo uprawnionych do uczestniczenia w konsultacjach społecznych, możliwości realizacji tego prawa. Również zapisy (regulacje) kontrolowanej uchwały odwołujące się do określonego wieku (tj. ukończenia 20 roku życia), zameldowania na terenie gminy Ustrzyki Dolne, jak też uczęszczania do szkół mających siedzibę na terenie gminy Ustrzyki Dolne, bez względu na zameldowanie (§ 4 pkt 1) odwołują się do kryteriów, których – jak wcześniej wyjaśniono – nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartej w art. 5a ust. 2 u.s.g., a co ocenione być musi jako istotne naruszenie prawa. Przekroczeniem zakresu upoważnienia przyznanego wspomnianym wyżej przepisem jest także zapis uchwały wymagający podania przez uczestnika konsultacji numeru PESEL (§ 4 pkt 5 lit. b). Wprowadzenie takiego zapisu jest nieuprawnionym tworzeniem przez organ dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą kryteriów niesłużących w istocie określeniu "mieszkańca gminy", lecz stanowi ograniczenie kręgu "mieszkańców gminy" do osób legitymujących się numerem PESEL, bowiem pomija przypadki, w których mieszkaniec gminy takim kodem nie dysponuje. Z upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (art. 5a ust. 2 u.s.g.), jak prawidłowo wywiódł organ nadzoru (wspierając się orzecznictwem sądowoadministracyjnym) nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych (zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11). Z powyższych zatem względów należało uznać, że w opisanej części zaskarżona uchwała w sposób istotny naruszyła prawo, a to na skutek przekroczenia przyznanej jej kompetencji z art. 5a ust. 2 u.s.g. w związku z art. 94 Konstytucji, co uchybia również zasadzie działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Dlatego na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji (pkt I), a o kosztach postępowania sądowego (pkt II) na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265).