

Dor. 26. 02. 2019r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Rzeszowie  
35-016 Rzeszów, ul. Kraszewskiego 4A  
WYDZIAŁ II Rz  
tel. (17)8604507; (17)8604508

Dnia **21 lutego 2019 r.**  
Sygn. akt **II SA/Rz 1185/18**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

radca prawny Sławomir Tarnawski  
Pełnomocnik Rady Miejskiej w  
Ustrzykach Dolnych  
Kancelaria Radcy Prawnego  
ul. 3-go Maja 7/1  
35-050 Rzeszów

### **DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 13 lutego 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu/Pani – jako pełnomocnikowi strony– odpis wyroku z dnia 5 lutego 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

W wykonaniu zarządzenia  
Sędziego Wydziału II

*Barbara Ochab*  
Starszy Sekretarz Sądowy



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 5 lutego 2019 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie  
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

SWSA Magdalena Józefczyk

NSA Małgorzata Wolska

WSA Krystyna Józefczyk /spr./

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 8 czerwca 2018 r. nr XLIX/618/18

w przedmiocie przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 3 i ust. 4 oraz § 4 ust. 1;**
- 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.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność

*Barbara Ochab*  
Starszy Sekretarz Sądowy

## UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi Wojewody Podkarpackiego jest uchwała Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 8 czerwca 2018 r. nr XLIX/618/18 w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2019 r. Uchwałę podjęto na podstawie art. 5a ust. ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2018r. poz. 994, dalej „u.s.g.”).

Uchwała została przedłożona Wojewodzie Podkarpackiemu 14 czerwca 2018r.

W skardze na uchwałę opisaną powyżej Wojewoda Podkarpacki, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika zaskarżając ją w całości zażądał stwierdzenia jej nieważności oraz zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych. Organ wyjaśnił, że na tej samej sesji, na której podjęto zaskarżoną uchwałę, tj. w dniu 8 czerwca 2018r. Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych podjęła uchwałę Nr XLIX/617/18 w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy Ustrzyki Dolne konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2019r. (Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z 2018r. poz.2970). Zdaniem organu nadzoru ww. uchwała jako części budżetu gminy Ustrzyki Dolne na 2019r. ma zastosowanie do wszystkich mieszkańców gminy Ustrzyki Dolne, bez względu na wiek. W konsekwencji stwierdzić należy, że brak jest podstaw prawnych do podejmowania dwóch odrębnych uchwał: jednej - w sprawie Budżetu Obywatelskiego oraz drugiej - w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego.

Skarżący podniósł, że zaskarżona uchwała w § 2 ust. 3 przewiduje, że propozycje zadań mogą być zgłaszane przez grupę co najmniej 5 osób, które w dniu zgłoszenia: a) są mieszkańcami gminy Ustrzyki Dolne lub są mieszkańcami innej gminy, ale uczą się w szkołach gimnazjalnych lub średnich mających siedzibę na terenie Ustrzyki Dolne, b) nie ukończyły 20 roku życia (podobny zapis znajduje się w załączniku nr 1 do uchwały w § 4). W § 4 uchwały określono, że uprawnionymi do udziału w konsultacjach są osoby, które są mieszkańcami gminy Ustrzyki Dolne i nie ukończyły 20 roku życia oraz osoby zamieszkałe poza gminą Ustrzyki Dolne uczące

się w szkołach gimnazjalnych lub średnich mających siedzibę na terenie gminy Ustrzyki Dolne.

W ocenie organu nadzoru zaskarżona uchwała narusza przepis art. 5a u.s.g. w związku 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. Rada gminy jest zatem upoważniona do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji, ale konsultacje te mają odbywać się z mieszkańcami. Zakres podmiotowy konsultacji 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.

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 zaskarżonej uchwale 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. W ocenie organu nadzoru, regulacja przedmiotowej 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.

Postanowienia w tym zakresie naruszają podstawową zasadę podejmowania aktów prawa miejscowego, które - zgodnie z art. 94 Konstytucji RP - stanowiąc jest na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Konsultacje mają wyłącznie charakter opiniodawczy, nie kreują prawa i nie wiążą organów gminy w odróżnieniu od instytucji referendum gminnego czy wyborów, dlatego zupełnie inaczej uregulowana została legitymacja do udziału w referendum lokalnym oraz w wyborach. Konsultacje mają jedynie na celu zapoznanie się z opiniami (życzeniami, oczekiwaniami) społecznymi na dany temat. W

konsekwencji w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych określając zakres podmiotowych konsultacji poprzez odwołanie się do określonego wieku (do ukończenia 20 roku życia), oraz uczęszczania do szkół na terenie gminy bez względu na zamieszkanie, odwołała się do kryteriów, których nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 u.s.g.

Dodatkowo stosownie do treści art. 5b. u.s.g. gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny, zaś katalog spraw będących przedmiotem konsultacji jest wyznaczony zakresem zadań gminy. Organy gminy mogą zasięgać konsultacji młodzieżowej rady gminy m.in. w zakresie budżetu obywatelskiego.

Końcowo należy wskazać, iż w kilku zapisach uchwały mowa jest o szkołach gimnazjalnych, gdy tymczasem po reformie oświaty przeprowadzonej w 2017 r. na terenie miasta Ustrzyki Dolne nie funkcjonuje ani jedna szkoła gimnazjalna.

Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych, w odpowiedzi na skargę wniosła o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej oraz zasądzenie na rzecz organu kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

W ocenie Organu przepisy prawa nie wyłączają możliwości podjęcia przez Radę Miejską dwóch odrębnych uchwał - jednej w sprawie Budżetu Obywatelskiego a drugiej w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego. Organ nadzoru nie poparł swojego stanowiska żadnym konkretnym przepisem ustawy ani orzeczeniem sądowym, które wykluczałoby taką możliwość. **Art. 5a u.s.g. określa jaka winna być treść uchwały organu stanowiącego gminy w sprawie konsultacji społecznych, a ustawodawca pozostawił radzie gminy swobodę decydowania o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji.** Określenie w § 2 ust. 3 zaskarżanej uchwały, że propozycje zadań mogą być zgłaszane przez grupę co najmniej 5 osób, które w dniu zgłoszenia są mieszkańcami gminy Ustrzyki Dolne lub są mieszkańcami innej gminy, ale uczą się w szkołach gimnazjalnych lub średnich mających siedzibę na terenie Ustrzyki Dolne i nie ukończyły 20 roku życia w sposób prawidłowy kształtuje krąg osób uprawnionych do składania propozycji. Również § 4 przedmiotowej uchwały odnoszący się do osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych został sformułowany w sposób prawidłowy. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13

kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 38/17, który jednoznacznie mówi o tym, że „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencję dyskrecjonalną w zakresie decyzji o **wyborze sposobu regulowania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (na podstawie - odpowiednio - art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p., art. 10 a ust. 2 u.s.w.)**. Ma on możliwość podjęcia jednej uchwały, na podstawie której w danej jednostce samorządu terytorialnego będą przeprowadzane wszystkie konsultacje z mieszkańcami. Możliwe jest także ustanowienie uchwały określającej zasady i elementy trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami wspólne dla wszystkich konsultacji, które będą uzupełniane regulacjami odrębnych uchwał zawierających zasady i elementy trybu swoiste tylko dla konkretnych konsultacji. Kolejną możliwością jest stanowienie zasad i trybu przeprowadzania każdych konsultacji odrębną uchwałą”.

Ponadto intencją Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych było określenie, zgodnie z przyznaną jej kompetencją, kręgu podmiotów, które faktycznie decydowałyby o wykorzystaniu środków Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego, który to budżet kierowany jest do odrębnej od ogółu mieszkańców grupy adresatów. Nie dochodzi zatem w istocie do ograniczeń podmiotowych, o których pisze organ nadzoru, bowiem konsultacje Budżetu Obywatelskiego odbędą się bez jakichkolwiek wyłączeń podmiotowych. Niezasadne i nielogiczne byłoby - zgodnie z zasadą legalności i gospodarności sprawowania władzy publicznej - organizowanie konsultacji społecznych z osobami, które w myśl zaskarżonej uchwały nie będą w tym przypadku dysponentami środków publicznych. Rozszerzenie kręgu uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach dotyczących Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego o osoby spoza gminy Ustrzyki Dolne, a uczące się w placówkach gminnych, jest uzasadnione faktem, że zadania realizowane w ramach młodzieżowego budżetu obywatelskiego dotyczyć mogą budowy lub modernizacji obiektów o charakterze edukacyjnym, kulturalnym czy sportowym, które to obiekty służyć będą ogółowi uczniów, nie zaś uczniom zamieszkującym wyłącznie na terenie gminy. **Tym samym przedmiotowa uchwała nie zawężyła, a poszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do składania propozycji oraz udziału w konsultacjach dotyczących Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego.**

Podobna uchwała dotycząca Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego obowiązywała w gminie w latach poprzednich, a Wojewoda Podkarpacki jej nie kwestionował.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:**

Zakres sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, dokonywanej według kryterium legalności, wyznaczają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej jako "p.p.s.a."). Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Na mocy 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. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. W myśl art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Granicą nieważności uchwały jest zatem ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa.

Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W omawianym przypadku zakres spraw przekazanych do uregulowania w uchwale podjętej w sprawie przeprowadzenia na terenie gminy konsultacji społecznych w sprawie Młodzieżowego Budżetu Obywatelskiego, jako części

budżetu gminy wyznacza art. 5a. Zgodnie z przepisami tego unormowania w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały: W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (pkt 1); Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7. (pkt 2); Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. (pkt 3); W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. (pkt 4); W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. (pkt 5); Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. (pkt 6); Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności: 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty; 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania; 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania. (pkt 7).

Jednoznaczne i nie budzące wątpliwości brzmienie art. 5a pkt 1, pkt 2 i pkt 4 u.s.g. wymusza zastosowanie wyłącznie literalnej wykładni tego przepisu, bez konieczności odwoływania się do innych reguł interpretacji przepisów, stosowanych w razie zaistnienia wątpliwości co do interpretacji. Argumentacja Organu przytoczona dla uzasadnienia rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do wyrażania swojej opinii w ramach konsultacji społecznych do mieszkańców innej gminy, ale uczących się w

szkołach gimnazjalnych lub średnich, mających siedzibę na terenie gminy Ustrzyki Dolne z uwagi na fakt, że zadania realizowane w ramach młodzieżowego budżetu obywatelskiego dotyczyć mogą budowy lub modernizacji obiektów o charakterze edukacyjnym, kulturalnym czy sportowym, które służyć będą ogółowi uczniów, a nie uczniom zamieszkującym wyłącznie na terenie gminy, w żaden sposób nie uzasadnia odstąpienia od literalnego brzmienia powyższej regulacji. Obok wyborów i referendum konsultacje stanowią istotny filar zarządzania gminą, który wzmacnia aktywność obywatelską. Sięganie w tym przypadku do form demokracji bezpośredniej ma zapewnić władzom lokalnym potwierdzenie bądź dezaprobatę ich działań. (M. Augustyniak, R. Marchaj, (w) B. Dolnicki (red.), R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 5a, wyd. II WKP 2018). Zatem względy użyteczności obiektów finansowanych z budżetu gminy dla osób nie będących mieszkańcami gminy nie mogą stanowić uzasadnienia dla wyboru kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach. Taka interpretacja przepisu art. 5a u.s.g. stoi w sprzeczności z rolą, jaką mają spełniać konsultacje społeczne. W literaturze przedmiotu budżet obywatelski najczęściej definiowany jest w ujęciu funkcjonalnym, jako forma współudziału mieszkańców danej społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonej puli środków publicznych. Bywa on także przedstawiany jako forma współuczestniczenia mieszkańców gminy, dzielnicy, osiedla lub sołectwa w projektowaniu lokalnych wydatków. W ten sposób zapewnia on mieszkańcom prawo do podejmowania wiążących decyzji co do tworzenia części budżetu i określania jego wydatków. (M. Augustyniak, R. Marchaj, (w) B. Dolnicki (red.) R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 5a, wyd. II WKP 2018). Interpretując przepis art. 5a u.s.g. trzeba mieć zatem na względzie, że instytucja budżetu obywatelskiego została wprowadzona do u.s.g. w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Budżet obywatelski służy angażowaniu mieszkańców w proces podejmowania decyzji, które zadania publiczne w określonym roku budżetowym powinny zostać zrealizowane, a co za tym idzie – sfinansowane ze środków publicznych. Decydentami w powyższym zakresie nie mogą być zatem osoby nie będące mieszkańcami gminy.

**Pozostałe zarzuty skargi nie zasługują na uwzględnienie.**

Konkludując, ustalone przez Sąd uchybienia, uzasadniają stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 3, ust. 4, oraz § 4 ust. 1, określonej w sentencji, uchwały na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 5 a ust. 1 i ust. 4 u.s.g. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a.



Na oryginale własny podpis  
Za zgodność

*Barbara Ochab*  
Starszy Sekretarz Sądowy