



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 5 kwietnia 2017 r.

Poz. 1321

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.33.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.).

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- 1) § 2 pkt 3 w zakresie treści „którzy w dniu zgłoszenia ukończyli 16 lat”
- 2) § 4 pkt 1 w zakresie treści” którzy w dniu głosowania ukończyli 16 lat”
- 3) § 5 pkt 1 załącznika Nr 1 w zakresie treści „którzy w dniu zgłoszenia ukończyli 16 lat”
- 4) § 9 pkt 1 załącznika Nr 1 w zakresie treści „ którzy w dniu głosowania ukończyli 16 lat”

uchwały Nr XL/856/2017 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 lutego 2017r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Rzeszowa konsultacji społecznych w sprawie Rzeszowskiego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Miasta Rzeszowa na 2018r.

#### Uzasadnienie

Rada Miasta Rzeszowa, powołując się na art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446 ze zm.) podjęła na sesji w dniu 28 lutego 2017r. uchwałę Nr. XL/856/2017r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Rzeszowa konsultacji społecznych w sprawie Rzeszowskiego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Miasta Rzeszowa na 2018r. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 marca 2017r. W toku oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że w części:

- 1) § 2 pkt 3 w zakresie treści „którzy w dniu zgłoszenia ukończyli 16 lat”
- 2) § 4 pkt 1 w zakresie treści” którzy w dniu głosowania ukończyli 16 lat”
- 3) § 5 pkt 1 załącznika Nr 1 w zakresie treści „którzy w dniu zgłoszenia ukończyli 16 lat”
- 4) § 9 pkt 1 załącznika Nr 1 w zakresie treści „ którzy w dniu głosowania ukończyli 16 lat”

przedstawiona uchwała narusza przepis art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP.

Powyższe zapisy uchwały naruszają regulacje 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 - 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 stanowionego 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. "Z ustawowego upoważnienia do uchwalenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy [...] nie można wyprowadzić kompetencji rady gminy do ograniczenia kręgu osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych" (wyrok WSA z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077). "W [...] delegacji ustawowej [...] nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach" (wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242; tak również: wyrok WSA z dnia 31 maja 2012 r., SA/Lu 236/12, CBOSA; M. Augustyniak, Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod redakcją B. Dolnickiego, ABC 2010, LEX; D. Sześciło, Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce, Finanse Komunalne 2012, nr 12, s. 22). Nie można zatem ograniczyć zakresu podmiotowego konsultacji do osób posiadających czynne prawo wyborcze (wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r., II SA/Wr 1116/02, niepublikowany; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242), stale zamieszkujących na obszarze gminy (wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242) albo niepozbawionych praw publicznych, niepozbawionych praw wyborczych albo nieubezważonych (wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2011, III SA/Wr 20/11, CBOSA).

Skoro wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), a ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), to przyjęć należy, że ograniczenie liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych (wyrok NSA z dnia 26 lipca 2002 r., II SA/Wr 1116/02, niepublikowany). Tym samym "rada nie posiada kompetencji do odbierania komukolwiek prawa do wyrażenia opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych, przewidzianych przez postanowienia zawarte w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym" (Skrzydło Niżnik, Komentarz do art. 10a ustawy o samorządzie województwa, Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, pod redakcją.

P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, A. Szewc, Komentarz do art. 10a ustawy o samorządzie województwa, [w:] Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2008).

Na tej samej zasadzie niedopuszczalne jest ograniczanie prawa do wzięcia udziału

w konsultacjach w oparciu o cenzus wieku. Wprowadzone w uchwale Rady Miasta Rzeszowa Nr XL/856/2017r. regulacje wyłączające możliwość udziału w konsultacjach osobom, które nie ukończyły 16 lat stanowi pozbawienie części mieszkańców gminy, którzy są ustawowo uprawnieni do wzięcia udziału w konsultacjach możliwości realizacji tego prawa.

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 - stanowiąc jest na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Artykuł 5a ustawy o samorządzie gminnym, ani żaden inny przepis ustawowy, takiego upoważnienia nie zawiera, a zatem wskazane fragmenty uchwały są nieważne.

Wskazać w tym miejscu należy, że Wojewódzki Sąd administracyjny w Gliwicach w orzeczeniu z dnia 18.08.2016, IV SA/GI 540/16 podkreślił, iż konsultacje mają wyłącznie charakter opiniodawczy, nie kreują prawa. Ich wyniki 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 Miasta Rzeszowa określając zakres podmiotowych konsultacji poprzez odwołanie się do określonego wieku (ukończenia 16 lat), odwołała się do kryteriów, których nie można wyprowadzić z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446 ze zm.).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/856/2017r. Rady Miasta Rzeszowa w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Rzeszowa konsultacji społecznych w sprawie Rzeszowskiego Budżetu Obywatelskiego jako części budżetu Miasta Rzeszowa na 2018r. jest w części:

- 1) § 2 pkt 3 w zakresie treści „którzy w dniu zgłoszenia ukończyli 16 lat”
- 2) § 4 pkt 1 w zakresie treści” którzy w dniu głosowania ukończyli 16 lat”
- 3) § 5 pkt 1 załącznika Nr 1 w zakresie treści „którzy w dniu zgłoszenia ukończyli 16 lat”
- 4) § 9 pkt 1 załącznika Nr 1 w zakresie treści „ którzy w dniu głosowania ukończyli 16 lat”

jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. Wojewody Podkarpackiego  
Dyrektor Generalny Urzędu**

**Marcin Zaborniak**