

Warszawa, 14 lipca 2022 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.155.2022.MS

Rada Miejska w Błoniu

Rynek 6

05-870 Błonie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/394/22 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, dotyczących zmiany rodzaju urzędowej nazwy miejscowości Kopytów - Majątek – część wsi Kopytów na Kopytów – Majątek – osada, w zakresie § 2 ust. 1 załącznika Nr 1, w części dotyczącej wymogu posiadania czynnego prawa wyborczego do Rady Miejskiej.

Uzasadnienie

Na Sesji, która odbyła się 27 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Błoniu podjęła uchwałę Nr L/394/22 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, dotyczących zmiany rodzaju urzędowej nazwy miejscowości Kopytów - Majątek – część wsi Kopytów na Kopytów – Majątek – osada.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi m. in. art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.), zwanej dalej *usg*. Zgodnie z przywołanym przepisem: „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, (...)”. Niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały zatytułowanym „Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, dotyczących zmiany rodzaju urzędowej nazwy miejscowości Kopytów - Majątek – część wsi Kopytów na Kopytów – Majątek – osada”, w § 2 ust. 1 postanowiono, iż jednym z

obligatoryjnych przesłanek uprawniających do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych, jest posiadanie czynnego prawa wyborczego do Rady Miejskiej.

Czynne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (w tym wypadku rady gminy) ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy (art. 10 § 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277, z późn. zm.).

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z problematyką dotyczącą *prawa do udziału w konsultacjach społecznych*, co nie jest zbieżne z *czynnym prawem wyborczym do rady gminy*. Legitymowanie się odpowiednim wiekiem w dniu wyborów stanowi zasadniczą różnicę między wskazanymi instytucjami prawnymi i tym samym wyłącza możliwość stosowania w ich przypadku tożsamyh przesłanek.

W przypadku *czynnego prawa wyborczego do rady gminy* wiek zainteresowanego w dniu wyborów, określony przez ustawodawcę, to 18 lat (art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego). W przypadku zainteresowanego biorącego udział w konsultacjach społecznych ustawodawca nie określił ograniczenia w zakresie wieku. Tym samym zastrzeżenie minimalnego wieku dla uzyskania prawa do udziału w konsultacjach jest niedozwolone.

Jak wynika z art. 5 a ust. 1 *usg* konsultacje przeprowadzane są z mieszkańcami gminy. Nie zostały one jednak wprost zdefiniowane w tej ustawie. Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 1 *usg* mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Oznacza to, iż wszelkie ograniczenia w tym przedmiocie będą stanowiły naruszenie konstytucyjnych zasad, takich jak: niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP) oraz praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który skonstatował, iż: „(...) *ograniczenie liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach stanowi naruszenie (...) zasad konstytucyjnych (...)*” (wyrok z 26 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 1116/02, niepublikowany).

Należy podkreślić, iż konsultacje społeczne mają charakter wyłącznie opiniotwórczy. Nie służą więc rozstrzygnięciu o sprawach najważniejszych dla wspólnoty samorządowej, lecz stanowią formę wyrażania opinii mieszkańców *in gremio*. Dzięki nim członkowie lokalnej wspólnoty mogą współuczestniczyć jako podmiot konsultacyjny w procesie podejmowania najważniejszych dla gminy decyzji.

W znaczeniu funkcjonalnym konsultacje społeczne są formą uczestniczenia mieszkańców w procesie wypracowywania rozstrzygnięć przez organy gminy. Dzięki temu mieszkańcy mogą prowadzić wstępną społeczną kontrolę nad działaniami gminy. Ponadto konsultacje społeczne stanowią formę demokracji bezpośredniej o charakterze opiniodawczym (nierozstrzygającym). Dzięki temu organ administracji publicznej może zapoznać się z opinią mieszkańców na konsultowany temat, a mieszkańcy dowiadują się, jakie dotyczące ich plany ma organ władzy publicznej.

Konstrukcja prawna instytucji konsultacji społecznych obejmuje trzy składowe: podmiot konsultacji, przedmiot konsultacji oraz ich zakres terytorialny. Strona podmiotowa procesu konsultacji społecznych obejmuje zawsze dwa podmioty. Pierwszym jest organ konsultujący (decydent) uprawniony do rozstrzygania o sposobie wykonywania zadań publicznych. Jego rolą jest rozstrzygnięcie sprawy, która była przedmiotem konsultacji, oraz zorganizowanie konsultacji społecznych pod względem prawnym oraz technicznym. Drugim z nich jest zbiorowy podmiot konsultowany, czyli mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Są oni stroną czynną procesu konsultacji, ich zadaniem jest wyartykułowanie swojego stanowiska, w odpowiedzi na żądanie (wezwanie) konsultującego.

Jak wyżej podkreślono, legitymację czynną do udziału w konsultacjach społecznych mają tylko mieszkańcy gminy. Oznacza to, że każda osoba posiadająca status mieszkańca bez dalszych ograniczeń może uczestniczyć w konsultacjach społecznych. W związku z tym kluczową kwestią jest określenie statusu mieszkańca.

Przepisy *usg* nie definiują tego zagadnienia. Materia ta jest regulowana przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.), zwanej dalej *KC*. Mieszkańcem może być tylko osoba fizyczna. Dlatego też w obowiązującym stanie prawnym niedopuszczalne jest uczestnictwo w konsultacjach społecznych osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej, którym przepis szczególny przyznaje zdolność prawną. W świetle art. 25 *KC* miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Jak wyjaśnia M. Pazdan: „W świetle art. 25 k.c. o miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (faktyczne przebywanie tj. *corpus*) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu, czyli *animus manendi*), występujące i trwające łącznie”. A zatem, tylko osoby fizyczne, które spełniają powyższe przesłanki, są mieszkańcami gminy i *ipso iure* członkami wspólnoty samorządowej. Również do utraty dotychczasowego miejsca zamieszkania niezbędna jest zmiana obu przesłanek, tj. zerwanie faktycznej łączności z daną miejscowością z odpowiednim zamiarem; sama nieobecność fizyczna, nawet długotrwała, nie powoduje zmiany miejsca zamieszkania, jeżeli nie

towarzyszy jej odpowiedni zamiar. Analogiczne stanowisko zostało wyrażone także w judykaturze. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, iż: „*wykładnia celowościowa wskazuje na potrzebę utożsamienia pojęcia «mieszkaniec gminy» z pojęciem «osoby stale zamieszkującej» na obszarze tej gminy. Ponieważ w zasadzie miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru, a więc od woli konkretnej osoby, a o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty, przeto osoby, które spełniają wymienione przesłanki, są mieszkańcami gminy, żadne inne kryteria nie powinny decydować o uznaniu danej osoby za mieszkańca gminy*”. (wyrok NSA z 26 lipa 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 1116/02, niepublikowany).

Uzyskanie statusu mieszkańca przez osobę fizyczną nie wymaga także spełnienia dodatkowych przesłanek, w szczególności przebywania przez określony czas na terenie jednostki samorządu terytorialnego, nawet gdy jest połączone z zamiarem stałego pobytu, minimalnego okresu przebywania koniecznego dla uzyskania statusu mieszkańca. Ponadto nie można wymagać od osoby fizycznej złożenia oświadczenia woli deklarującego zamiar stałego pobytu.

Mieszkańcem jest również osoba fizyczna nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych. Oznacza to, że zarówno osoby, które nie ukończyły 18 roku życia, jak i osoby ubezwłasnowolnione całkowicie posiadają status mieszkańca oraz mogą uczestniczyć w konsultacjach społecznych. Posiadanie stałego miejsca pobytu nie jest uzależnione od zdolności do czynności prawnych.

W świetle powyższego należy uznać, iż 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. Zarówno art. 5a *usg*, ani żaden inny przepis ustawowy, takiego upoważnienia nie zawiera, a zatem zakwestionowany przez organ nadzoru zakres przedmiotowej uchwały stanowi rażące naruszenie prawa.

W konkluzji przyjąć należy, że zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jedynie w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. w odniesieniu do załącznika Nr 1 do uchwały, w części dotyczącej wymogu posiadania czynnego prawa wyborczego do rady miejskiej (§ 2 ust. 1), co nie wpływa na obowiązywanie *Zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, dotyczących zmiany rodzaju urzędowej nazwy miejscowości Kopytów - Majątek – część wsi Kopytów na Kopytów – Majątek – osada* w pozostałym zakresie.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż w załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały, w § 2 ust. 3, Rada Miejska w Błoniu postanowiła, iż: „Osoby pominięte na listach, (...) mogą wziąć udział w konsultacjach, jeśli udokumentują stałe zameldowanie na obszarze, na którym przeprowadzane są konsultacje.” Należy wskazać, iż sam fakt bycia zameldowanym na obszarze gminy nie powinien stanowić jedynej przesłanki uprawniającej do bycia wpisanym listę osób uprawnionych do udziału w konsultacjach, w przypadku osób pominiętych na listach. Zameldowanie powinno być traktowane jako jeden z wielu możliwych sposobów wykazania zamieszkiwania na terenie gminy.

Stwierdzenie nieważności uchwały, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/