



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 12 czerwca 2023 r.

P-1.4131.181.2023.KN

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572)

### stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 w zakresie wyrazu „pełnoletnich” zarządzenia Nr BR.0050.346.2023.EKSiP Burmistrza Myśliborza z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Myślibórz na lata 2023-2030.

### Uzasadnienie

W dniu 17 marca 2023 r. Burmistrz Myśliborza wydał zarządzenie Nr BR.0050.346.2023.EKSiP w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Myślibórz na lata 2023-2030. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęło ono w dniu 17 maja 2023 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w części w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z **mieszkańcami** gminy, zaś zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (...).

W dniu 23 lutego 2016 r. Rada Miejska w Myśliborzu podjęła uchwałę Nr XX/166/2016 w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Myślibórz<sup>1</sup>. W akcie tym organ stanowiący Gminy Myślibórz postanowił, że konsultacje są narzędnym środkiem komunikacji Gminy z **mieszkańcami** i są przeprowadzane w celu zebrania opinii oraz pozyskania dodatkowych informacji i sugestii w sprawach szczególnie ważnych dla Gminy i **jej mieszkańców** (§ 1 ust. 2) decyzję o przeprowadzeniu konsultacji podejmuje Burmistrz w drodze zarządzenia (§ 1 ust. 2).

Z brzmienia cyt. unormowań wynika niezbicie, że krąg podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony *explicite* w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ wykonawczy gminy, korzystając zatem z przyznanych mu kompetencji, nie może w żaden sposób modyfikować przyjętego przez prawodawcę rozwiązania w tym zakresie, w szczególności zawężyć kręgu uprawnionych poprzez

<sup>1</sup> Dz. Urz. Woj. Zacho. z 2016 r., poz. 1156.

pozbawienie możliwości udziału w konsultacjach społecznych pewnej kategorii mieszkańców, a to z powodu wieku, posiadania zdolności do czynności prawnych, czy wreszcie innych cech. W przysługującym organowi upoważnieniu nie mieści się bowiem określenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Burmistrz nie posiada więc uprawnień do odbierania komukolwiek prawa do wyrażania opinii w ramach udziału w konsultacjach społecznych. Fakt, że dana osoba np. pozbawiona jest praw publicznych, praw wyborczych, czy też została ubezwłasnowolniona, nie odbiera jej cechy świadczącej o byciu mieszkańcem gminy, tym samym prawa do udziału w tych konsultacjach. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika w sposób niebudzący żadnych wątpliwości, że konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy.

Powyższe nieuchronnie musi prowadzić do wniosku, że na organach gminy ciąży obowiązek takiego przeprowadzenia konsultacji społecznych, które daje wszystkim osobom uprawnionym możliwość udziału w głosowaniu. Niedopuszczalne prawnie jest zawężenie kręgu osób uprawnionych do głosowania w konsultacjach społecznych poprzez wymóg spełnienia dodatkowej przesłanki przez mieszkańca gminy (np. pełnoletniość, posiadanie czynnego prawa wyborczego).

Tymczasem w § 2 ust. 2 zarządzenia Nr BR.0050.346.2023.EKSiP Burmistrz Myśliborza postanowił, że *konsultacje społeczne skierowane są do wszystkich pełnoletnich mieszkańców Gminy Myślibórz*.

Tym samym organ wykonawczy Gminy Myślibórz ograniczył w powołanym unormowaniu w sposób nieupoważniony – sprzeczny z ustawą - krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych do osób, które są pełnoletnie. Co więcej, uczynił to w sposób sprzeczny z określonymi przez Radę Miejską w Myśliborzu zasadami przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Myślibórz.

Zarówno bowiem w art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jak też w ust. 1 tego przepisu prawodawca postanowił, że uprawnionymi do konsultacji są mieszkańcy gminy.

Powyższe normy nie zawierają żadnych ograniczeń, ani - co istotne - nie odsyłają w tym zakresie do innych aktów prawa. Wspólnotę tworzą osoby stale zamieszkujące w danej gminie - mieszkańcy gminy, przy czym, ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia „mieszkańca”. W doktrynie przyjmuje się, że w tym przypadku uzasadnione jest sięgnięcie do przepisów Kodeksu cywilnego<sup>2</sup>, w którym w art. 25 wskazano, że *miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*. O miejscu zamieszkania danej osoby decydują zatem dwa czynniki, tj.: faktyczne przebywanie (*corpus*) oraz zamiar stałego pobytu (*animus manendi*)<sup>3</sup>. W konsekwencji stwierdzić należy, że mieszkańcem danej jednostki samorządu terytorialnego jest każda osoba, która faktycznie przebywa na jej terenie, a nadto, wyraża ona wolę stałego przebywania. Na kwalifikację danej osoby jako mieszkańca konkretnej gminy, poza ww. wymogami, nie może wpływać zatem żaden inny czynnik.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 w zakresie wyrazu „*pełnoletnich*” zarządzenia Nr BR.0050.346.2023.EKSiP Burmistrza Myśliborza z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Myślibórz na lata 2023-2030, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Tak Monika Augustyniak oraz Roman Machraj w komentarzu do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, LEX.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski  
Mateusz Wagemann

.....

Otrzymują:

1. Burmistrz Myśliborza,
2. a.a.