



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 6 lipca 2021 r.

Poz. 2974

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 201.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 2 lipca 2021 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVI/192/2021 Rady Gminy Jabłonna z dnia 8 czerwca 2021r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Jabłonna i nadania jej statutu, w części obejmującej §17 ust. 3 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 26 ust. 2 statutu, stanowiącego załącznik do uchwały**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVI/192/2021 Rady Gminy Jabłonna z dnia 8 czerwca 2021r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Jabłonna i nadania jej statutu, w części obejmującej §17 ust. 3 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 26 ust. 2 statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXVI/192/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 czerwca 2021 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jabłonna powołała Młodzieżową Radę Gminy Jabłonna i nadała jej statut określający zasady działania oraz tryb wyboru jej członków, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został min. art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały - Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży (ust. 1); rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny (ust. 2); rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania (ust. 3).

Uchwała podjęta na podstawie art. 5b ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 tej ustawy, to zaś oznacza, że stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego na terenie objętym obszarem działania danej jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z § 17 ust. 3 Statutu, do zadań Komisji Rewizyjnej należą *w szczególności*:

- 1) kontrola zgodności działania Młodzieżowej Rady i poszczególnych radnych Młodzieżowej Rady ze Statutem;
- 2) kontrola wykonywania uchwał Młodzieżowej Rady przez Prezydium;
- 3) opiniowanie wniosków w sprawie odwołania członka lub członków Prezydium.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „w szczególności” narusza art.5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Norma kompetencyjna upoważniająca do ustanowienia statutu młodzieżowej rady gminy, zobowiązuje do określenia w nim zasad działania takiej rady, a zatem nie pozwala na pozostawianie określonego zakresu spraw dotyczącego zasad jej działania do pozastatutowego dookreślenia.

Oznacza to, że niedopuszczalne jest wprowadzanie w statucie otwartego katalogu zadań organu wewnętrznego młodzieżowej rady gminy. Powodowałoby to bowiem stan, w którym kto inny niż organ stanowiący gminy i w innej niż akta prawa miejscowego formie określałby jakie (poza wymienionymi w uchwale) zadania ma Komisja Rewizyjna. Kwestionowany przepis stanowi zatem nieuprawnioną subdelegację kompetencji prawotwórczych. Subdelegowanie kompetencji prawotwórczych jest zaś sprzeczne zarówno z przepisem upoważniającym, który jednoznacznie nakazuje, aby wskazane kwestie uregulowała rada gminy, ale jest również „zastępowaniem ustawodawcy, stanowiąc wyraźne naruszenie konstytucji” (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 92).

Jak już wspomniano, podjęta na podstawie art. 5b ustawy o samorządzie gminnym uchwała Nr XXVI/192/2021 ma walor aktu powszechnie obowiązującego. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Przedmiotowa uchwała zawiera także wadę prawną innego rodzaju.

Stosownie do § 18 statutu, radnym może zostać mieszkaniec gminy Jabłonna, który w roku kandydowania kończy 13 lat, a nie ukończy 19 lat, będący uczniem szkoły podstawowej lub szkoły ponadpodstawowej, z wyjątkiem szkół dla dorosłych oraz szkół wyższych.

Zgodnie zaś z § 26 ust. 2 statutu, *członkowie Młodzieżowej Rady wybierani są przez uczniów szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych w każdym z pięciu okręgów wyborczych spośród ich grona oraz absolwentów, którzy w roku kandydowania kończą 13 lat, a nie ukończyli 19 lat, będący uczniem szkoły podstawowej lub szkoły ponadpodstawowej z wyjątkiem szkół dla dorosłych oraz szkół wyższych.*

Okręgi wyborcze zostały określone w § 24 statutu i przypisane zostały do obwodów trzech szkół podstawowych i dwóch Zespołów Szkół z terenu gminy Jabłonna.

Z zestawienia przytoczonych regulacji wynika, że określone zasady prawa wyborczego do Młodzieżowej Rady Gminy są niespójne.

Z treści cytowanego wyżej § 18 wynika bowiem, że bierne prawo wyborcze przysługuje uczniom szkół podstawowych i ponadpodstawowych zamieszkałym na terenie Gminy Jabłonna, natomiast § 26 ust. 2 statutu wskazuje, że członkiem Młodzieżowej Rady może zostać osoba należąca do grona uczniów bądź absolwentów wymienionych w uchwale szkół. W konsekwencji zapisów § 26 ust. 2 statutu możliwości kandydowania do Młodzieżowej Rady Gminy pozbawieni zostali uczniowie szkół podstawowych i ponadpodstawowych, zamieszkali na terenie Gminy Jabłonna i uczący się w szkołach położonych na terenie innych gmin.

Tego rodzaju regulacja kłóci się nie tylko z postanowieniami wspomnianego § 18 statutu, ale przede wszystkim narusza art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przytoczony na wstępie art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na gminę obowiązek wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym wśród młodzieży.

Ze względu na konsultacyjny charakter młodzieżowej rady gminy, art. 5b można traktować jako prawną formę wspierania przez organ publiczny (radę gminy) środowisk i organizacji młodzieżowych przez przyznanie im – za pośrednictwem młodzieżowej rady gminy – możliwości oddziaływania na życie publiczne w społeczności lokalnej (*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* pod red. P. Chmielnickiego, Lexis Nexis 2010, s. 111-112).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Działalność młodzieżowej rady gminy stanowi jeden w przejawów aktywności tej części wspólnoty, dlatego prawidłowa interpretacja upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym musi być dokonywana z uwzględnieniem jej art. 1 ust. 1.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie prawniczym, przynależność do wspólnoty gminnej powstaje, istnieje i gaśnie "z mocy prawa" (podkreśla to również przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, iż jest ona obligatoryjna i niezbywalna. Mieszkaniec gminy nie może więc ani z własnej woli, ani z woli jakichkolwiek innych osób, organów lub instytucji pozostawać poza ramami wspólnoty samorządowej lub być z niej wykluczony (E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty...*, s. 8; Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Komentarz...*, s. 5).

Dla określenia przynależności do danej wspólnoty samorządowej, a także wiążących się z nią uprawnień, w tym wynikających z art. 5b ustawy o samorządzie gminnym, prawnie obojętna jest okoliczność uczęszczania do szkół położonych na terenie danej gminy (prowadzonych przez gminę) albo do szkół położonych na terenie innych gmin.

Tym samym nie znajduje uzasadnienia prawnego pozbawienie postanowieniami przedmiotowej uchwały biernego prawa wyborczego do Młodzieżowej Rady Gminy tych członków wspólnoty, którzy uczęszczają do szkół na terenie innych gmin.

Konstytucja RP stanowi w art. 32, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Zgodnie natomiast z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie

i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Rada Gminy, ustalając zasady prawa wyborczego w wyborach do Młodzieżowej Rady Gminy, nie może zatem dyskryminować swych mieszkańców ze względu na uczęszczanie do szkoły nie znajdującej się na jej terenie.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 listopada 2020r., sygn. akt III SA/Gl 550/20.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/192/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Jabłonna
- 2) Wójt Gminy Jabłonna