



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 2632



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 158.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVIII/490/2024 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 26 marca 2024 roku w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Powiatu Łęczyńskiego oraz uchwalenia statutu.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/490/2024 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 26 marca 2024 roku w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Powiatu Łęczyńskiego oraz uchwalenia statutu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVIII/490/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu powołała Młodzieżową Radę Powiatu Łęczyńskiego (§ 1) oraz nadała jej statut w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały (§ 2).

Zgodnie z art. 3e ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców powiatu, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.

Rada powiatu może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady powiatu z własnej inicjatywy lub na wniosek: 1) zarządu powiatu; 2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności: a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z późn. zm.), działających na terenie danego powiatu, b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danego powiatu (ust. 2).

Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest rozpatrywany przez radę powiatu w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia (ust. 3).

W przypadku odrzucenia wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, kolejny wniosek może być złożony przez ten sam podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku (ust. 4).

Młodzieżowa rada powiatu ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny (ust. 5).

Młodzieżowa rada powiatu może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut powiatu lub odrębna uchwała rady powiatu (ust. 6).

W sprawach dotyczących powiatu młodzieżowa rada powiatu może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały. Uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Starosta powiatu lub osoba przez niego wyznaczona są obowiązani udzielić odpowiedzi na piśmie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały (ust. 7).

Do zadań młodzieżowej rady powiatu należy w szczególności:

- 1) opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;
- 2) udział w opracowaniu działań strategicznych powiatu na rzecz młodzieży;
- 3) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych powiatu na rzecz młodzieży;
- 4) podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę powiatu (ust. 8).

Młodzieżowa rada powiatu może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej (ust. 9).

Rada powiatu, tworząc młodzieżową radę powiatu, nadaje jej statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowej rady powiatu, tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady powiatu. Podmioty, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu (ust. 10).

Członkowi młodzieżowej rady powiatu biorącemu udział w posiedzeniach młodzieżowej rady powiatu lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę powiatu, a w przypadku niepełnoletniego członka młodzieżowej rady powiatu - także jego rodzicowi lub opiekunowi prawnemu, zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady powiatu lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę powiatu, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem. Szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady powiatu na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę powiatu, reguluje statut młodzieżowej rady powiatu (ust. 11).

Młodzieżowa rada powiatu może posiadać opiekuna (ust. 12).

Statut młodzieżowej rady powiatu może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania (ust. 13).

Wyboru opiekuna młodzieżowej rady powiatu dokonuje rada powiatu spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę powiatu (ust. 14).

Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady powiatu zapewnia starostwo powiatowe. Koszty obsługi młodzieżowej rady powiatu pokrywa starostwo powiatowe (ust. 15).

Uchwała w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Powiatu i nadania jej statutu stanowi akt prawa miejscowego.

Rada Powiatu podejmując taką uchwałę nie może pominąć żadnego z obligatoryjnych elementów wskazanych w ustawie o samorządzie powiatowym. Jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być zostać dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjny i konkretny. Niewypełnienie tego obowiązku skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Analiza uchwały wykazała, że Rada Powiatu nie uregulowała zasad odwołania członka młodzieżowej rady gminy, zgodnie z art. 3e ust. 10 ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 8 ust. 8 Statutu znajdują się jedynie zapisy dotyczące sytuacji, w których mandat radnego wygasa. Ponadto w § 4 ust. 4 Statutu Rada przyjęła unormowania dotyczące odwołania członka Prezydium

Młodzieżowej Rady, jednak zapis ten nie może zostać uznany za realizację upoważnienia ustawowego z art. 3e ust. 10 ustawy, albowiem nie odnosi się on do wszystkich członków młodzieżowej rady, a jedynie do tych, którzy sprawują w jej ramach określone funkcje (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 czerwca 2022r., sygn. akt II SA/Go 225/22). W uzasadnieniu przywołanego orzeczenia Sąd podkreślił, iż: *„Zaniechanie organu stanowiącego w zakresie uregulowania w akcie prawa miejscowego zagadnienia, które ustawodawca uznaje za obligatoryjny element danego aktu należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa materialnego. Akt prawny który nie zawiera w swojej treści elementów ważnych dla określenia stosunków prawnych których ów akt dotyczy, nie jest bowiem w stanie prawidłowo kształtować sytuacje prawne jego adresatów. Oceniając legalność zaskarżonej uchwały trzeba mieć na uwadze, że kontroli podlega akt prawny który znajduje bezpośrednie zastosowanie w stanach faktycznych poszczególnych spraw”*.

Stosownie do § 3 ust. 2 Statutu, do zadań Młodzieżowej Rady należy *w szczególności*:

- 1) opiniowanie projektów uchwał i innych dokumentów bezpośrednio dotyczących młodzieży, w tym przekazanych do konsultacji przez Przewodniczącego Rady Powiatu w Łęcznej,
- 2) udział w opracowywaniu dokumentów i działań strategicznych Powiatu Łęczyńskiego na rzecz młodzieży,
- 3) zgłaszanie wniosków do Rady Powiatu w Łęcznej w sprawach będących przedmiotem jej obrad bądź pracy jej komisji (inicjatywa uchwałodawcza),
- 4) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych Powiatu Łęczyńskiego na rzecz młodzieży.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja Statutu w zakresie słów: *„w szczególności”* narusza art. 3e ust. 10 ustawy o samorządzie powiatowym.

W przytoczonych postanowieniach Statutu określono zakres kompetencji Młodzieżowej Rady Powiatu jako organu kolegialnego. Niewątpliwie rada powiatu, na podstawie art. 3e ust. 10 ww. ustawy, jest upoważniona do określenia w statucie młodzieżowej rady powiatu zasad działania tego organu, w tym doprecyzowania trybu działania młodzieżowej rady *in gremio* oraz ewentualnie jej organów wewnętrznych (przewodniczący, wiceprzewodniczący, komisje rady).

Norma kompetencyjna upoważniająca do ustanowienia statutu młodzieżowej rady powiatu, 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 młodzieżowej rady powiatu. Powodowałoby to bowiem stan, w którym kto inny niż organ stanowiący powiatu i w innej niż akt prawa miejscowego formie określałby, jakie zadania należą do Młodzieżowej Rady Powiatu poza wymienionymi w Statucie.

Uchwała Nr LVIII/490/2024, podjęta na podstawie art. 3e ust. 10 ustawy o samorządzie powiatowym, 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.

Zgodnie z § 8 Statutu, *radnym Młodzieżowej Rady może być każda osoba, która ma miejsce zamieszkania na terenie Powiatu Łęczyńskiego, jest uczniem szkoły ponadpodstawowej funkcjonującej w powiecie, nie ukończyła 21 roku życia i nie była karana wyrokiem sądowym oraz nie jest zawieszona w prawach ucznia (ust. 1). Radnym Młodzieżowej Rady może być także osoba, która jest uczniem szkoły ponadpodstawowej zlokalizowanej w Powiecie Łęczyńskim, niezależnie od miejsca zamieszkania, nie ukończyła 21 roku życia i nie była karana wyrokiem sądowym oraz nie jest zawieszona w prawach ucznia (ust. 2).*

Jak stanowi § 9 ust. 2 Statutu, *członkiem Młodzieżowej Rady może zostać osoba spełniająca wymagania, o których mowa w § 8 ust. 1 i ust. 2, oraz przedstawiła poparcie co najmniej 20 osób, które w dniu udzielenia poparcia nie ukończyły 21 lat, ma miejsce zamieszkania na terenie Powiatu Łęczyńskiego, jest uczniem szkoły ponadpodstawowej funkcjonującej w powiecie i nie była karana wyrokiem sądowym oraz nie jest zawieszona w prawach ucznia.*

Z treści przytoczonych wyżej zapisów uchwały wynika, że bierne prawo wyborcze w wyborach do Młodzieżowej Rady Powiatu Łęczyńskiego zostało przyznane uczniom szkół ponadpodstawowych zlokalizowanych na terenie powiatu łęczyńskiego.

W konsekwencji możliwości kandydowania w wyborach do Młodzieżowej Rady Powiatu Łęczyńskiego pozbawieni zostali uczniowie zamieszkali na terenie powiatu łęczyńskiego i uczący się w szkołach położonych na terenie innych powiatów.

Taka regulacja narusza art. 3e ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Przytoczony na wstępie art. 3e ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nakłada na powiat obowiązek działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców powiatu, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Nie sposób uznać, że działania te mają ograniczyć się wyłącznie do młodzieży zamieszkałej i uczącej się na terenie powiatu.

Ze względu na konsultacyjny charakter młodzieżowej rady powiatu, art. 3e ustawy o samorządzie powiatowym można traktować jako prawną formę wspierania przez organ publiczny (radę powiatu) środowisk i organizacji młodzieżowych przez przyznanie im – za pośrednictwem młodzieżowej rady powiatu – możliwości oddziaływania na życie publiczne w społeczności lokalnej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Działalność młodzieżowej rady powiatu stanowi jeden w przejawów aktywności tej części wspólnoty, dlatego prawidłowa interpretacja upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 3e ust. 10 ustawy o samorządzie powiatowym musi być dokonywana z uwzględnieniem jej art. 1 ust. 1.

Kwestionowane zapisy uchwały pozostają w sprzeczności z ideą młodzieżowej rady określonej w art. 3e ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, której działalność winna się koncentrować przede wszystkim wokół określonych spraw dotyczących młodzieży zamieszkałej na terenie danego powiatu (por. przywołany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 czerwca 2022 r.).

Jak podkreśla się w piśmiennictwie prawniczym, przynależność do wspólnoty samorządowej 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 danej jednostki 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. 3e ustawy o samorządzie powiatowym, prawnie obojętna jest okoliczność uczęszczania do szkół położonych na terenie danego powiatu (prowadzonych przez powiat) albo do szkół położonych na terenie innych powiatów.

Tym samym nie znajduje uzasadnienia prawnego pozbawienie postanowieniami przedmiotowej uchwały biernego prawa wyborczego do Młodzieżowej Rady Powiatu Łęczyńskiego tych członków wspólnoty, którzy uczęszczają do szkół mających swoją siedzibę na terenie innych powiatów.

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 jakiegokolwiek 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 Powiatu, ustalając zasady prawa wyborczego w wyborach do Młodzieżowej Rady Powiatu, 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 LVIII/490/2024 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Starosta Łęczyński
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Łęcznej