



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 maja 2023 r.

Poz. 4479

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.589.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/368/2023 Rady Gminy Pawonków z dnia 24 kwietnia 2023 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Pawonków i nadania jej statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 5b ust. 8 pkt 4 oraz art. 5b ust. 10, 11 i 13 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Pawonków podjęła uchwałę Nr LI/368/2023 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Pawonków i nadania jej statutu.

Załącznik do niniejszej uchwały stanowi *Statut Młodzieżowej Rady Gminy Pawonków*, dalej jako: „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5b ust. 2 i 3 ustawy.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 25 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5b ust. 1-ust. 15 ustawy:

1. *Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.*

2. *Rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek:*

1) *wójta;*

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 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812), działających na terenie danej gminy,*

b) *samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy.*

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

4. 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.

5. Młodzieżowa rada gminy ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

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

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

8. Do zadań młodzieżowej rady gminy należy w szczególności:

1) opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;

2) udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;

3) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży;

4) podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy.

9. Młodzieżowa rada gminy może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej.

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

11. Członkowi młodzieżowej rady gminy biorącemu udział w posiedzeniach młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę gminy, a w przypadku niepełnoletniego członka młodzieżowej rady gminy – także jego rodzicowi lub opiekunowi prawnemu, zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę gminy, 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 gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy, reguluje statut młodzieżowej rady gminy.

12. Młodzieżowa rada gminy może posiadać opiekuna.

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

14. Wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy dokonuje rada gminy spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę gminy.

15. Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady gminy zapewnia urząd gminy. Koszty obsługi młodzieżowej rady gminy pokrywa urząd gminy.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Pawonków nie zrealizowała delegacji ustawowej zawartej w art. 5b ust. 11 ustawy. Z brzmienia tego przepisu wynika, że *Szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy, reguluje statut młodzieżowej rady gminy*. Tymczasem, w przedmiotowym Statucie brak jest wskazanej wyżej regulacji. W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Dalej, jak wskazano wyżej, kompletny statut młodzieżowej rady gminy powinien regulować materię dotyczącą zasad odwołania członka młodzieżowej rady (art. 5b ust. 10 ustawy). W § 35 Statutu Rada Gminy określiła jedynie przypadki odnoszące się do wygaśnięcia mandatu radnego Młodzieżowej Rady Gminy. W ocenie organu nadzoru Rada zaniechała uregulowania zasad odwołania członka młodzieżowej rady gminy. Kompetencja rady gminy wynikająca z art. 5b ust. 10 ustawy odnosi się do uregulowania zarówno zasad wygaśnięcia mandatu, jak i odwołania członka młodzieżowej rady gminy. W badanej uchwale zagadnienia dotyczące zasad odwołania członka młodzieżowej rady gminy nie zostały uregulowane.

Ponadto, należy wskazać, iż art. 5b ust. 8 pkt 4 ustawy stanowi, iż: *Do zadań młodzieżowej rady gminy należy w szczególności podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy*. Tymczasem przepisy Statutu nie zawierają regulacji odnoszącej się do edukacji obywatelskiej.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowy statut nie zawiera również elementów wskazanych w art. 5b ustawy, dotyczących określenia szczegółowych wymagań, które musi spełniać opiekun, zakresu jego obowiązków oraz zasad jego odwoływania (zob. art. 5b ust. 12 i 13 ustawy). W § 18 ust. 2 i 3 Statutu Rada Gminy postanowiła, iż *Rada Gminy na wniosek MRG wyznacza opiekuna Młodzieżowej Rady Gminy (ust. 2). Zadaniem opiekuna Młodzieżowej Rady Gminy jest animacja działań, dbanie o prawidłowe działanie Młodzieżowej Rady Gminy oraz utrzymanie jej kreatywności, inicjatywności oraz praca indywidualna z Radnymi Młodzieżowej Rady Gminy (ust. 3)*. W tym miejscu należy podkreślić iż ustanowienie opiekuna rady młodzieżowej jest fakultatywne, na co wyraźnie wskazuje treść przepisu art. 5b ust. 12 ustawy (Młodzieżowa rada gminy *może* posiadać opiekuna). Natomiast, w sytuacji, gdy Rada Gminy przewidzi, że Młodzieżowa Rada Gminy posiada opiekuna powinna w Statucie zawrzeć elementy obligatoryjne wskazane w art. 5b ust. 13 ustawy. Tymczasem Rada Gminy Pawonków nie określiła nie tylko szczegółowych, ale nawet jakichkolwiek wymagań, jakie musi spełniać opiekun. W statucie nie określono także przesłanek i trybu odwoływania opiekuna. Regulacji zawartych w Statucie Młodzieżowej Rady Gminy Pawonków, nie można zatem w żadnej mierze uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji z art. 5b ust. 13 ustawy.

Opisane powyżej nieprawidłowości przesądają o nieważności uchwały w całości.

Dodatkowo należy wskazać, iż kwestionowana uchwała zawiera również regulacje sprzeczne z prawem.

Zdaniem organu nadzoru § 2 ust. 3 Statutu jest sprzeczny z art. 5b ust. 1-ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że: *Młodzieżowa Rada Gminy nie posiada osobowości prawnej*. W przepisie art. 5b ust. 1-ust. 15 ustawy ustawodawca nie uregulował kwestii dot. statusu prawnego ww. Rady. Wobec powyższego, uzupełnienie regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

W § 18 ust. 1 Statutu postanowiono, że *Wójt wyznacza koordynatora prac Młodzieżowej Rady Gminy z ramienia Gminy, który będzie odpowiadał za wymianę informacji pomiędzy Wójtem, Radą Gminy a Młodzieżową Radą Gminy*. Z kolei w myśl § 13 Statutu *Sesje przygotowuje i zwołuje Przewodniczący Młodzieżowej Rady Gminy ustalając projekt porządku obrad oraz miejsce, dzień i godzinę rozpoczęcia sesji we współpracy z koordynatorem Młodzieżowej Rady Gminy*. Zdaniem organu nadzoru, nałożenie na Wójta Gminy obowiązku wyznaczenia koordynatora prac Młodzieżowej Rady Gminy z ramienia Gminy, który będzie odpowiadał za wymianę informacji pomiędzy wskazanymi podmiotami wykracza poza upoważnienie ustawowe.

W § 18 ust. 2 Statutu Rada Gminy postanowiła, iż *Rada Gminy na wniosek MRG wyznacza opiekuna Młodzieżowej Rady Gminy*. Natomiast zgodnie z art. 5b ust. 14 ustawy *Wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy dokonuje rada gminy spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę gminy*. W powołanym przepisie Statutu Rada Gminy dokonała modyfikacji przepisu art. 5b ust. 14 ustawy. Zgodnie z powyższym przepisem uprawnienie do wyboru opiekuna młodzieżowej rady faktycznie przysługuje radzie gminy, z tym

jednak zastrzeżeniem, że kandydatów na tego opiekuna wskazuje młodzieżowa rada gminy. Wobec tego Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji ww. przepisu ustawy. Regulowanie natomiast tych kwestii inaczej, niż to uczynił ustawodawca, stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

Dodatkowo wskazać należy, iż regulacja § 19 Statutu nie spełnia konstytucyjnego wymogu przyzwoitej legislacji. Przepis ten jest niejasny i niezrozumiały. Rada postanowiła, iż *Kandydatem na członka Młodzieżowej Rady może być każda osoba spełniająca kryterium, określone w § 1 Regulaminu wyboru*. W przepisie tym Rada odwołała się bliżej nieokreślonego Regulaminu wyboru, który nie został określony przez Radę. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91). W ocenie organu nadzoru regulacja § 35 ust. 2 Statutu wymogów tych nie spełnia.

W ocenie organu nadzoru treść § 35 pkt 3 Statutu, w którym Rada Gminy postanowiła, iż wygaśnięcie mandatu radnego Młodzieżowej Rady Gminy następuje wskutek notorycznego uchylania się od obowiązków Radnego np. półroczne nieusprawiedliwione nieobecności na sesjach MRG jest sprzeczna z art. 5b ust. 1-ust. 15 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Powyższa regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż nie wiadomo, po pierwsze który podmiot byłby uprawniony do usprawiedliwiania nieobecności, a po drugie nie wiadomo co należy rozumieć przez nieobecność nieusprawiedliwioną. Rada nie wskazała żadnych zasad, na podstawie których owe usprawiedliwienie ma nastąpić, pozostawiając w tym zakresie pełną swobodę bliżej nieokreślonej osobie. Powyższe należy uznać za nieprawidłowe, zwłaszcza w kontekście sankcji przewidzianej w tym przepisie tj. wygaśnięcie mandatu w przypadku półrocznego nieusprawiedliwienia nieobecności na sesjach MRG.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy