



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2024 r.

Poz. 5302

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.656.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 3.023.2024 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Krzepice i nadania jej Statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 5b ust. 8, 10, 11 i 13 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Krzepicach przyjęła uchwałę Nr 3.023.2024 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Krzepice i nadania jej Statutu, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *STATUT MŁODZIEŻOWEJ RADY GMINY KRZEPICE*, dalej jako: „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 5b ust. 10 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 czerwca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5b ust. 2 ustawy, rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotów wskazanych w pkt 1-2 tego przepisu. Szczegółowy tryb wyrażania przez organ uchwałodawczy zgody na utworzenie młodzieżowej rady określają ust. 3-4 art. 5b ustawy. Natomiast zgodnie z art. 5b ust. 10 ustawy: *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*. Dodatkowo, w myśl art. 5b ust. 11 *in fine* ustawy statut młodzieżowej rady gminy powinien regulować kwestię zasad zwrotu kosztów oraz zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy.

Nadto, zgodnie z art. 5b ust. 12 i 13 ustawy:

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.*

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Zdaniem organu nadzoru Statut Młodzieżowej Rady Gminy Krzepice nie czyni zadość ww. wymaganiom.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że uchwalony Statut nie wypełnia w całości delegacji ustawowej, gdyż nie zawiera w ogóle uregulowań dotyczących zasad zwrotu kosztów oraz zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy (art. 5b ust. 11 ustawy). Ponadto Rada nie uregulowała kwestii związanych z zasadami odwołania opiekuna młodzieżowej rady gminy (art. 5b ust. 13 ustawy). O ile zawarcie regulacji dotyczące tego opiekuna są fakultatywne w statucie młodzieżowej rady, jednak w sytuacji, gdy ten aspekt jest regulowany, koniecznym jest wypełnienie całości delegacji ustawowej z art. 5b ust. 13 ustawy. Tymczasem Rada określiła szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun oraz zakres jego obowiązków (§ 16 ust. 2 i 3 Statutu), a nie uregulowała już zasad jego odwoływania.

Wobec powyższego Rada Miejska w Krzepicach nie wypełniła w całości upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Przechodząc do pozostałych naruszeń prawa w podjętej uchwale, należy wskazać, że Rada w § 5 ust. 1 Statutu postanowiła, że: *Do zadań Młodzieżowej Rady 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;*
- 5) *Współpraca z samorządami szkolnymi.*

W tym miejscu należy wskazać, że zadania młodzieżowej rady gminy zostały już uregulowane w art. 5b ust. 8 ustawy. Wobec czego Rada nie posiada kompetencji do stanowienia w tym przedmiocie, gdyż nie jest to materia statutowa, tylko ustawowa.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 9 ust. 1 Statutu postanowiła, że: *Bierne i czynne prawo wyborcze do Rady przysługuje każdej osobie:*

- 1) *Której miejsce stałego zamieszkania jest na terenie Gminy Krzepice.*
- 2) *Która w dniu wyborów jest uczniem, co najmniej 7 klasy Szkoły Podstawowej.*
- 3) *Która w dniu wyborów będzie uczęszczać do ostatniej klasy Szkoły Ponadpodstawowej.*

W tym miejscu należy wskazać, że niniejsza regulacja jest niecelowa, wprowadzająca w błąd oraz interpretowana literalnie określa, iż tylko uczniowie ostatniej klasy szkoły ponadpodstawowej posiadają bierne i czynne prawo wyborcze. Skoro od posiadania prawa wyborczego zależy spełnienie wszystkich trzech enumeratywnie wskazanych w § 9 ust. 1 Statutu przesłanek, to przysługuje ono tylko uczniowi, który jest uczniem co najmniej 7 klasy szkoły podstawowej oraz jednocześnie będzie uczęszczał do ostatniej klasy szkoły ponadpodstawowej. Każdy uczeń szkoły ponadpodstawowej należy do zbioru uczniów co najmniej 7 klasy szkoły podstawowej; jednak nie każdy uczeń co najmniej 7 klasy szkoły podstawowej jest też uczniem ostatniej klasy szkoły ponadpodstawowej. Ponadto przedmiotowa regulacja nie koresponduje z pozostałymi postanowieniami Statutu, gdyż jego postanowienia określają funkcjonowanie w młodzieżowej radzie gminy także innych uczniów, niż tylko ostatniej klasy szkoły ponadpodstawowej, w tym uczniów szkoły podstawowej.

W świetle powyższego regulacja zawarta w § 9 ust. 1 pkt 3 Statutu narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, a także dokonywanych zmian normatywnych. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego, prawnego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów, które są niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Wobec czego należy uznać, że regulacja § 9 ust. 1 Statutu – w sposób istotny narusza prawo. Czyni bowiem niedopuszczalną niepewność co do wprowadzonych przez Radę uregulowań, dotyczącą posiadania przez uczniów biernego i czynnego prawa wyborczego do młodzieżowej rady gminy.

Przechodząc dalej organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowości w § 14 ust. 3 Statutu, który stanowi, iż: *Na wniosek Przewodniczącego lub co najmniej połowy członków Rady, Rada może podjąć uchwałę bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków Rady, o odwołaniu członka Rady, który:*

- 1) *Nie przestrzega Statutu lub jego działalność szkodzi interesom młodzieży;*
- 2) *Nie uczestniczył w dwóch kolejnych sesjach Rady;*
- 3) *Prowadzi działalność polityczną na forum Rady.*

Należy zauważyć, że wskazane w § 14 ust. 3 pkt 1 i pkt 3 Statutu przesłanki odwołania członka młodzieżowej rady gminy, czyli „działalność szkodzi interesom młodzieży”, a także „prowadzi działalność polityczną na forum Rady”, w ocenie organu nadzoru zostały sformułowane w sposób zbyt ogólny, co uniemożliwia jakkolwiek obiektywną ich weryfikację w konkretnym stanie faktycznym. Mimo że ostatecznie to sama Młodzieżowa Rada Gminy będzie decydować o odwołaniu danego członka ze swojego grona, to jednak nie można abstrahować od faktu, że w praktyce tak ogólnie sformułowane przesłanki odwołania mogą prowadzić do nadużywania tej instytucji.

Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wypracowaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

W dalszej kolejności, organ nadzoru zwraca uwagę na regulację § 15 ust. 7 Statutu, który stanowi, iż: *Radni podejmują uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Młodzieżowej Rady, w głosowaniu jawnym, chyba że Statut stanowi inaczej.* Jednakże Statut w brzmieniu podjętym przez Radę nie stanowi, aby młodzieżowa rada gminy podejmowała jakiegokolwiek decyzje w głosowaniu tajnym. Istotnym jest to, że młodzieżowa rada gminy pomimo, że pochodzi z wyborów powszechnych – organizowanych wśród uczniów, to jest ona tylko organem o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym (art. 5b ust. 5 ustawy). Wobec czego nie ma uzasadnienia dla potencjalnego wprowadzenia możliwości głosowania w sposób tajny.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr 3.023.2024 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Krzepice i nadania jej Statutu – 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