



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 stycznia 2025 r.

Poz. 102

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.979.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2025 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. 1465 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/101/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 28 listopada 2024 r. o zmianie uchwały Nr XII/193/19 Rady Miasta Chorzów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Chorzów oraz nadania jej statutu, w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 11 lit. a uchwały w zakresie wyrazów: *6) wyniki głosowania*;, jako sprzecznej z art. 5b ust. 10 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*;
- 2) § 1 pkt 12 uchwały, jako sprzecznej z art. 5b ust. 6 w zw. z ust. 10 ustawy;
- 3) § 1 pkt 13 lit. a uchwały, w zakresie wyrazów: *6) niemożności prawidłowego wykonania obowiązków radnego*;, jako sprzecznej z art. 5b ust. 10 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP;
- 4) § 1 pkt 17 uchwały, jako sprzecznej z art. 5b ust. 10 w zw. z ust. 8 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miasta Chorzów podjęła uchwałę Nr X/101/2024 o zmianie uchwały Nr XII/193/19 Rady Miasta Chorzów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Chorzów oraz nadania jej statutu, dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2024 r.

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

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta Chorzów postanowiła znowelizować Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XII/193/19 Rady Miasta Chorzów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Chorzów oraz nadania jej statutu, dalej jako: „Statut”.

Przechodząc do analizy wprowadzonych zmian normatywnych w Statucie, tytułem wstępu należy wskazać, że 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.

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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Zdaniem organu nadzoru część nowelizacji Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Chorzów, dokonana niniejszą uchwałą, nie czyni zadość ww. wymaganiom.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada § 1 pkt 11 lit. a uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 21 ust. 3 Statutu, określającemu wymogi dla projektu uchwały młodzieżowej rady. I tak: *3. Projekt uchwały powinien zawierać:*

- 1) datę i tytuł uchwały;*
- 2) podstawę prawną uzasadniającą podjęcie uchwały;*
- 3) merytoryczną treść;*
- 4) określenie organów odpowiedzialnych za wykonanie uchwały;*
- 5) termin wejścia w życie uchwały oraz ewentualny czas jej obowiązywania;*
- 6) wyniki głosowania;*
- 7) uzasadnienie.*

W tym miejscu należy wskazać, że nie sposób ustalić, w jaki sposób w projekcie uchwały miałyby się znaleźć wyniki głosowania nad nią. W pierwszej kolejności dochodzi do złożenia projektu uchwały, a dopiero po przeprowadzeniu głosowania znane są jego wyniki. Wobec czego Rada Miasta Chorzów wprowadziła niemożliwy do zrealizowania wymóg w Statucie, co istotnie narusza przepis kompetencyjny z art. 5b ust. 10 ustawy. Ponadto stanowienie przepisów niewykonalnych narusza także zasady prawidłowej legislacji, które wynikają z art. 2 Konstytucji RP.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w § 1 pkt 12 uchwały dodała do Statutu przepis § 21a w następującym brzmieniu:

§ 21a. 1 Rada może zgłosić wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej do Przewodniczącego Rady Miasta Chorzów.

2. Rada do wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej załącza projekt uchwały wraz z uzasadnieniem.

3. Przewodniczący Rady Miasta Chorzów, do którego Rada złożyła wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku:

1) przedkłada zgłoszony projekt uchwały wraz z uzasadnieniem do Prezydenta Miasta Chorzów celem zaopiniowania co do możliwości jego realizacji;

2) po otrzymaniu pozytywnej opinii Prezydenta Miasta Chorzów, przedkłada projekt uchwały do zaopiniowania przez radcę prawnego;

3) przedkłada projekt uchwały do zaopiniowania właściwej merytorycznie komisji stałej Rady Miasta Chorzów, a w przypadku braku takiej komisji do Komisji Rewizyjnej;

4) po uzyskaniu pozytywnej opinii radcy prawnego kieruje projekt uchwały pod obrady Rady Miasta Chorzów.

4. Przewodniczący Rady Miasta Chorzów, po uzyskaniu negatywnej opinii Prezydenta Miasta Chorzów co do możliwości realizacji inicjatywy uchwałodawczej Rady, pisemnie odmawia jej rozpatrzenia.

5. W przypadku, o którym mowa w ust.3, procedowanie nad projektem uchwały przez Radę Miasta Chorzów odbywa się nie później niż 3 miesiące od daty jego złożenia.

Tymczasem, zgodnie z art. 5b ust. 6 ustawy: *Młodzieżowa rada gminy może zgłosić do uprawnionych podmiotów wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy.* Wobec czego ww. regulacje nie należą w ogóle do materii statutowej młodzieżowej rady gminy (miasta) i wykraczają poza delegację z art. 5b ust. 10 ustawy. Powyższe uregulowania, dotyczące inicjatywy uchwałodawczej młodzieżowej rady, mogą zostać zawarte albo w statucie gminy (miasta) albo w całości odrębnej uchwale. Z kolei ustawodawca nie dopuścił, aby ta kwestia była regulowana w statucie młodzieżowej rady.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że § 1 pkt 13 lit. a uchwały Rada dokonała zmiany § 22 ust. 1 Statutu, który to przepis określa przesłanki wygaśnięcia mandatu członka młodzieżowej rady. Rada postanowiła, iż:

1. Mandat radnego wygasa w sytuacji:

1) upływu kadencji Rady;

2) ukończenia szkoły przez członka Rady;

3) zrzeczenia się mandatu;

4) aresztowania na okres przekraczający 3 miesiące;

5) nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech sesjach lub wydarzeniach organizowanych przez Radę; o usprawiedliwieniu nieobecności decyduje Przewodniczący Rady;

6) niemożności prawidłowego wykonania obowiązków radnego;

7) śmierci.

Należy zauważyć, że wskazana w § 22 ust. 1 pkt 6 znowelizowanego Statutu przesłanka wygaśnięcia mandatu członka młodzieżowej rady, czyli „niemożności prawidłowego wykonania obowiązków radnego” w ocenie organu nadzoru została sformułowana w sposób zbyt ogólny, co uniemożliwia jakąkolwiek obiektywną jej weryfikację w konkretnym stanie faktycznym. Rada nie określiła, na czym miałyby w ogóle polegać ta niemożliwość prawidłowego wykonywania obowiązków członka młodzieżowej rady. Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w § 1 pkt 17 uchwały dodała do Statutu przepis § 26 w brzmieniu: *26. W sprawach nieobjętych Statutem Rada decyduje w drodze odrębnych uchwał, podejmowanych w zwykłym trybie.* Z kolei zgodnie z § 1 Statutu (w brzmieniu nadanym niniejszą uchwałą) pod pojęciem: *Rada* – należy rozumieć Młodzieżową Radę Miasta Chorzów. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 5b ust. 8 ustawy: *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.

Zdaniem organu nadzoru do zadań młodzieżowej rady nie należą kompetencje związane ze stanowieniem w sprawach nieobjętych jej statutem. To Rada Miasta, a nie młodzieżowa rada, jest zobowiązana do uchwalenia Statutu młodzieżowej rady – zgodnie z upoważnieniem z art. 5b ust. 10 ustawy. Z kolei młodzieżowa rada nie może stanowić w sprawach, które nie zostały objęte regulacjami Statutu i ustawy o samorządzie gminnym. Wobec tego przepis § 1 pkt 17 uchwały wykracza poza delegację ustawową z art. 5b ust. 10 ustawy, wprowadzając niedopuszczalną subdelegację na rzecz młodzieżowej rady – przewidując jej uprawnienia do regulowania materii statutowej.

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 Olsztynie 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 X/101/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 28 listopada 2024 r. o zmianie uchwały Nr XII/193/19 Rady Miasta Chorzów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Chorzów oraz nadania jej statutu – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz