



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 lipca 2015 r.

Poz. 3042

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.43.4.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 30 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr VII/49/2015 Rady Gminy Jeżów Sudecki z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Jeżów Sudecki.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Jeżów Sudecki, powołując się na art. 5b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 20 maja 2015 r. uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Jeżów Sudecki – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a ponadto jej:

– § 7 jej załącznika we fragmencie „w szczególności” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

– § 14 ust. 1 jej załącznika we fragmencie „posiadających stałe zameldowanie na terenie gminy Jeżów Sudecki” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 w związku z art. 1 i art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 15 pkt 8 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 oraz art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 39 ust. 3 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

– § 2 ust. 2 i § 20 ust. 2 załącznika do załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 w związku z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym.

Ustawa o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do wyrażenia zgody na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny. Powołując młodzieżową radę gminy, organ stanowiący gminy zobowiązany jest nadać jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania. Przedmiotem

regulacji winny być zatem dwie kwestie: 1) tryb wyboru członków młodzieżowej rady gminy, 2) zasady działania młodzieżowej rady gminy. Regulamin musi wyczerpująco regulować wskazany zakres normowania i nie może wykraczać poza jego granice. W innym przypadku będzie sprzeczny z normą kompetencyjną.

I. Tymczasem, całość regulacji dotyczącej trybu wyboru członków młodzieżowej rady jest zdaniem Organu Nadzoru wadliwa, ze względu na istotne naruszenie prawa wynikające z wprowadzenia w § 2 ust. 1 Ordynacji Wyborczej Młodzieżowej Rady Gminy Jezów Sudecki (tj. załącznika do załącznika do uchwały) regulacji przewidującej powołanie Gminnej Komisji Wyborczej i takie ukształtowanie procedury wyborczej, która nie może zostać przeprowadzona z pominięciem przepisów przewidujących udział w niej tej komisji.

Zdaniem Organu Nadzoru, organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do powoływania (czy też tworzenia prawnego umocowania dla powołania) nowych, nieprzewidzianych ustawą organów i przypisywania im kompetencji, nawet jeżeli kompetencje te mają charakter organizacyjny. Gminna Komisja Wyborcza nie jest bowiem komisją rady powoływaną spośród radnych, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy, a zatem dla powołania takiego organu konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe wskazujące na możliwość (lub konieczność) powołania organu albo na zakres spraw, które winny znaleźć się w gestii nowowykreowanego gremium. Można tu wskazać przykład art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2014., poz. 150), który nakazuje uregulować sposób poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych kontroli społecznej. Na podstawie tego przepisu może być powołana „komisja mieszkaniowa”, gdyż „poddanie kontroli społecznej oznacza powołanie organu mającego realizować i urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej” (wyrok NSA z dnia 20 marca 2002 r., II SA/Wr 177/02, LEX nr 54844). W podstawie prawnej do ustanowienia statutu młodzieżowej rady gminy nie ma zaś żadnego umocowania do powoływania nowego organu.

Oznacza to, że wszystkie przepisy uchwały, które odnoszą się do powołania i funkcjonowania Gminnej Komisji Wyborczej stanowią istotne naruszenie prawa i konieczne jest stwierdzenie ich nieważności. Nieważność ta powoduje brak wystarczającej do dokonania wyboru członków młodzieżowej rady gminy regulacji, co oznacza, że uchwała nie określa trybu wyboru członków młodzieżowej rady gminy, a zatem nie zawiera obligatoryjnego elementu uchwały.

Skoro wymóg ustawowy, co do zakresu regulacji nie został spełniony, należy stwierdzić, że naruszony został przepis kompetencyjny. Jeżeli bowiem organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693).

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta tyczy się stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach upoważnienia. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez prawidłowo sformułowanych, istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

**II.** Poza tym, należy zwrócić uwagę na dalsze istotne naruszenia prawa dokonane podjęciem uchwały.

**1.** Regulując kompetencje organów Młodzieżowej Rady Gminy, w § 7 załącznika do uchwały ustalono, że „do zadań Prezydium należy w szczególności: 1) przygotowywanie projektów uchwał Rady, 2) określanie sposobu wykonywania uchwał, 3) realizacja uchwał Rady”.

Tymczasem norma kompetencyjna pozwalająca na ustanowienie 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 akt prawa miejscowego formie określałby jakie (poza wymienionymi w uchwale) zadania ma Prezydium. 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).

**2.** W § 14 załącznika do uchwały wskazano, że: „Młodzieżowa Rada Gminy składa się z 15 radnych, w wieku od 12 do 18 lat, posiadających stałe zameldowanie na terenie gminy Jeżów Sudecki”.

Taka regulacja sprzeczna jest z przepisami ustawy o samorządzie gminnym – zarówno tymi, które dotyczą wspierania i upowszechniania idei samorządowej (art. 5b ust. 1), jak i tymi, które stanowią definicję gminy (art. 1). Gmina jest bowiem wspólnotą samorządową wraz z odpowiednim terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą zaś z mocy prawa mieszkańcy gminy. To fakt bycia mieszkańcem (a nie zameldowania) decyduje o przynależności do wspólnoty. Zgodnie z tą zasadą gmina zobowiązana jest podejmować działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży, a możliwą formą takiej aktywności jest powołanie młodzieżowej rady gminy. Z tego wynika, że przypisane do gminy zadanie musi być tak realizowane, aby adresatem podejmowanych działań byli wszyscy mieszkańcy gminy znajdujący się w określonej sytuacji. Odnosząc to do opisywanej sprawy, gmina obowiązana jest – na mocy art. 5b ust. 1 ustawy – wspierać i upowszechniać ideę samorządową wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Pojęć wspólnoty oraz mieszkańca nie można w tym przypadku odrywać od podstawowych zasad ustrojowych, które decydują o prawnej konstrukcji samej gminy (art. 1 ust. 2 ustawy).

Ponadto, jako, że zgodnie z art. 32 Konstytucji RP 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 i zgodnie 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 i nie mogą one naruszać istoty wolności i praw, to gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na fakt posiadania lub nieposiadania stałego zameldowania na jej terenie. Powyższe dotyczy również biernego prawa wyborczego do młodzieżowej rady gminy.

Rada gminy nie ma zatem uprawnień do dokonywania regulacji posługujących się kryterium meldunkowym, ograniczając tym samym krąg podmiotów do których adresowane są działania gminy. Jego zastosowanie w odniesieniu do realizowanych przez gminę zadań narusza przepisy ustrojowe zawarte w art. 1 i art. 5b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 32 Konstytucji RP.

**3.** W § 15 ust. 4 załącznika do uchwały przyznano radnemu Młodzieżowej Rady Gminy Jeżów Sudecki prawo do uczestniczenia w posiedzeniach Rady Gminy Jeżów Sudecki.

Regulacja ta nie mieści się jednak w zakresie upoważnienia ustawowego. Uczestnictwo członków (radnych) młodzieżowej rady gminy w posiedzeniach rady gminy nie stanowi bowiem zasady działania młodzieżowej rady gminy. Jest to aktywność indywidualnych „młodzieżowych radnych” oderwana od zasad

działania samej młodzieżowej rady. Uprawnienie do udziału w posiedzeniach rady gminy nie może być zatem elementem statutu młodzieżowej rady gminy.

Przed wszystkim należy zaś zauważyć, że prawo do biernego uczestnictwa w posiedzeniach rady gminy jest ustawowym prawem każdego, a w związku z tym przyznawanie takiego prawa w aktach podstawowych poszczególnym kategoriom osób stanowi co najwyżej powtórzenie ustawy. Prawo do uczestniczenia w posiedzeniach Rady Gminy Jeżów Sudecki nie jest bowiem niczym więcej niż dostępem do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (jeżeli prawo to nie będzie gwarantowane w inny sposób niż poprzez zapewnienie bezpośredniego wstępu na salę posiedzeń rady), które to jako prawo do informacji publicznej gwarantowane jest każdemu w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.).

Prawo to jest wprost wyrażone w art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wskazującym, że jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Oznacza to, że każdy, także radny młodzieżowej rady gminy, ma możliwość uczestniczenia w posiedzeniach rady gminy.

**4.** Załącznik do uchwały przyznaje – w § 39 ust. 3 – Młodzieżowej Radzie Gminy Jeżów Sudecki kompetencję do określenia zasad współpracy pomiędzy tą Radą, a osobami spoza Jeżowa Sudeckiego. Uprawnienie to nie jest w żaden sposób ograniczane, a tym samym na podstawie wskazanego przepisu mogłyby zostać ukształtowane zasady, które byłyby adresowane także do osób niebędących członkami Młodzieżowej Rady Gminy Jeżów Sudecki.

Taki sposób ukształtowania § 39 ust. 3 załącznika do uchwały powoduje, że Młodzieżowa Rada Gminy została umocowana do wydania aktu powszechnie obowiązującego, co jest oczywistym, istotnym i rażącym naruszeniem prawa. Podmiot ten nie może bowiem określać żadnych zasad, w oparciu o które działać mają (mogą) osoby niebędące członkami Młodzieżowej Rady. Nie mogą tym samym ustalać zasad, które stosować miałyby „osoby spoza Jeżowa Sudeckiego”.

Młodzieżowa rada gminy jest podmiotem o charakterze konsultacyjnym i nie posiada prawa do stanowienia norm powszechnie obowiązujących. Takie prawo nie może być jej przyznane także w formie prawa miejscowego kształtującym zasady jej działania.

**5.** W sposób istotny naruszają prawo także § 2 ust. 2 i § 20 ust. 2 załącznika do uchwały (Ordynacji Wyborczej Młodzieżowej Rady Gminy Jeżów Sudecki). Wskazano w nich – odpowiednio – że: „Powołania Gminnej Komisji Wyborczej dokonuje Przewodniczący Rady Gminy Jeżów Sudecki” oraz „I sesję nowo wybranej Rady zwołuje w ciągu 7 dni od daty ogłoszenia wyników wyborów do Rady Przewodniczący Rady Gminy Jeżów Sudecki i prowadzi do czasu wyłonienia Przewodniczącego Młodzieżowej Rady”.

Tymczasem w art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny ustalono, że: „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Oznacza to, że powszechnie obowiązującym przepisem rangi podustawowej nie można przewodniczącemu rady gmin przypisywać innych niż wskazane w ustawie kompetencji. Wskazana regulacja ustawowa (zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*) nie wiąże samego ustawodawcy, stanowi jednak jednoznaczny zakaz rozszerzania kompetencji przewodniczącego rady w aktach niższej rangi. Skoro ustawa wymienia zadania przewodniczącego – wskazując jednocześnie, że wyłącznie one znajdują się w jego zakresie działania – prawodawca miejscowy (w tym organ stanowiący gminy) nie może przyznać przewodniczącemu rady kompetencji wykraczających poza ten zakres.

Wskazana regulacja stanowi zatem istotne naruszenie art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*