



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

---

Łódź, dnia 9 listopada 2022 r.

Poz. 6226

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1029.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 27 października 2022 r.

### Rada Miejska w Sieradzu

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr LXX/495/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 września 2022 r. zmieniającej uchwałę Rady Miejskiej w Sieradzu w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Sieradzu.

#### **Uzasadnienie**

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Sieradzu nadała nowe brzmienie Statutu Młodzieżowej Rady Miejskiej w Sieradzu, stanowiącego załącznik do ww. uchwały – dalej statut.

W dniu 12 października 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, przedstawiając wątpliwości w zakresie legalności zapisów m.in. § 9 i § 34 statutu.

W odpowiedzi zawartej w piśmie z 19 października 2022 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Sieradzu odniosła się do poszczególnych zarzutów organu nadzoru i stwierdziła, że tak skonstruowana uchwała odpowiada przepisom prawa oraz wniosła „o umorzenie wszczętego z urzędu postępowania”.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Podstawę podjęcia uchwały Nr LXX/495/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 września 2022 r. zmieniającej uchwałę Rady Miejskiej w Sieradzu w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Sieradzu stanowi m.in. art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: ustawa), na podstawie którego rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta oraz podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności: 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 z późn. zm.), działających na terenie danej gminy, samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy.

Rada gminy, tworząc młodzieżową radę gminy (art. 5 ust. 10 ustawy), 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. 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 (ust. 11). Młodzieżowa rada gminy może posiadać opiekuna (ust. 12). Statut młodzieżowej rady gminy może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania (ust. 13). Wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy dokonuje rada gminy spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę gminy (ust. 14).

Ustawodawca w art. 5b ust. 10 i ust. 11 ustawy wskazał zatem zakres regulacji, który winien być unormowany w statucie młodzieżowej rady gminy. Powyższe elementy stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w ust. 10 wyrażenie "w szczególności", lecz jednocześnie są to elementy obligatoryjne, do określenia których rada gminy została obowiązana, normując statut młodzieżowej rady gminy. Określenie kwestii zawartych w powyższych przepisach stanowi niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Brak któregokolwiek z nich oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa i koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Go 225/22).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała jest niezgodna z prawem. Regulacje przedmiotowej uchwały są nieprawidłowe i nie w pełni dostosowują statut młodzieżowej rady do wymagań ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Sieradzu, w § 16 ust. 5 pkt 4 statutu, dodała regulację dotyczącą opiekuna Rady wskazując, że "O terminie, miejscu i zaplanowanym porządku Sesji Młodzieżowej Rady Przewodniczący najpóźniej na 7 dni przed terminem jej odbycia zawiadamia (...) Opiekuna Młodzieżowej Rady. W § 34 statutu Rada uchwaliła, że Młodzieżowa Rada posiada opiekuna, który musi być Radnym Rady Miejskiej w Sieradzu (ust. 1), a wyboru opiekuna dokonuje Rada Miejska, spośród kandydatów wskazanych przez Młodzieżową Radę (ust. 2). Wprowadzenie ustanowienie opiekuna rady młodzieżowej jest fakultatywne, na co wyraźnie wskazuje treść przepisu art. 5b ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże decydując o tym, że dana rada młodzieżowa będzie posiadała opiekuna, rada gminy zobowiązana jest określić w statucie rady młodzieżowej szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania (art. 5b ust. 13). Tymczasem zauważyć należy, że Rada Miejska w Sieradzu nie określiła nie tylko szczegółowych, ale nawet jakichkolwiek wymagań, jakie musi spełniać opiekun Rady Młodzieżowej, jak również nie określiła zakresu jego obowiązków oraz przesłanek i trybu jego odwoływania. Regulacji zawartych w Statucie Młodzieżowej Rady Miejskiej w Sieradzu, nie można w żadnej mierze uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji z art. 5b ust. 13 ustawy.

W art. 5b ust. 11 ustawa o samorządzie gminnym zobowiązuje radę gminy do określania w statucie młodzieżowej rady gminy szczegółowych zasad zwrotu kosztów oraz zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy. 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.

Dokonując analizy § 31 ust. 2 statutu, stanowiącego, że „Zwrot kosztów dojazdu dotyczy trasy od miejsca zamieszkania do miejsca wydarzenia, w którym bierze udział Radny i obejmuje przejazd środkami publicznego transportu do równowartości kwot biletów II klasy, kosztów transportu prywatnego obsługującego daną trasę lub zwrotu kosztu dojazdu samochodem osobowym w przypadku gdy wydarzenie odbywa się poza miastem zamieszkania radnego”, można dojść do przekonania, że zapis ten jest nieprecyzyjny i może powodować u adresata statutu wątpliwości co do jego znaczenia. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08). Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów, przy czym chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki o sygn. akt K 24/00 i sygn. akt K 41/02 oraz wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji. Posłużenie się w § 31 ust. 1 statutu zwrotem „koszt przejazdu” zaś w ust. 2-4 kosztami „dojazdu”, podczas gdy

ustawodawca w art. 5b ust. 11 ustawy reguluje „koszt przejazdu” wywołać może wątpliwości co do tożsamości ich znaczeń. Z kolei Rada w § 31 ust. 2 posługuje się sformułowaniem „środkami publicznego transportu do równowartości kwot biletów II klasy, kosztów transportu prywatnego obsługującego daną trasę”, które są niejasne ponieważ w obowiązujących przepisach funkcjonuje termin „publiczny transport zbiorowy” a zwrot „transport prywatny” nie został w uchwale doprecyzowany.

Ponadto analizując § 31 ust. 2 statutu, stanowiący, że „Zwrot kosztów dojazdu dotyczy trasy od miejsca zamieszkania do miejsca wydarzenia, w którym bierze udział Radny i obejmuje przejazd środkami publicznego transportu do równowartości kwot biletów II klasy, kosztów transportu prywatnego obsługującego daną trasę lub zwrotu kosztu dojazdu samochodem osobowym w przypadku gdy wydarzenie odbywa się poza miastem zamieszkania radnego”, oznacza, że Rada Miejska w Sieradzu dokonała modyfikacji art. 5b ust. 11 ustawy o samorządzie gminnym, w którym to jednoznacznie wyznaczony został "teren kraju" jako miejsce delegacji, nie dopuszczając tym samym do jakiegokolwiek ingerencji prawotwórczej poprzez jego uszczegółowienia czy modyfikację. Przytoczony przepis wyraźnie określił katalog spraw, które powinny być uregulowane w statucie i obejmują one szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy. Zatem przedmiotem upoważnienia ustawowego jest ustalenie przed Radę Miasta kwestii proceduralnych, formalnych, technicznych, które powstają w związku z delegowaniem członków Młodzieżowej Rady i zwrotem powstałych z tego tytułu kosztów. Tak skonstruowane upoważnienie ustawowe nie uwzględnia uprawnień do wyznaczania pod względem terytorialnym obszaru, na którym owa delegacja ma się odbywać (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/GI 471/22).

Dodatkowo wskazać też należy, że statut Młodzieżowej Rady Miejskiej w Sieradzu nie zawiera regulacji dot. odwołania członków, a jedynie w § 30 statutu regulację dotyczącą przypadków w których mandat wygasa z mocy prawa. W ocenie organu nadzoru Rada zaniechała uregulowania trybu i kryteriów odwołania członka młodzieżowej rady gminy. Kompetencje wynikające z tych ustawowych pojęć odnoszą się do procedury odwoływania członka rady, jak również do uregulowania przesłanek materialnoprawnych uzasadniających odwołanie z członkostwa młodzieżowej rady gminy. W badanej uchwale zagadnienia te nie zostały uregulowane. Pominięcie przez Radę w statucie tych zagadnień skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, nie sposób uznać, że Rada Miejska w Sieradzu podejmując przedmiotową uchwałę dostosowała statut do wymogów wynikających z ustawy o samorządzie gminnym a tym samym, uchwałę należy uznać za sprzeczną z art. 5b ust. 10, 11 i 13 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, zapis § 9 statutu: „Do zadań Rady należy w szczególności:” powoduje, że uregulowany przez Radę Miejską w Sieradzu katalog zadań realizowanych przez Młodzieżową Radę jest katalogiem przykładowym, co oznacza, iż dopuszczalne jest także wykonywanie innych, niewymienionych w uchwale zadań, które zostaną wypracowane dopiero w praktyce, na etapie realizacji uchwały. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że niedopuszczalne jest wprowadzanie w statucie otwartego katalogu zadań Młodzieżowej Rady, ponieważ powodowałoby to 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 Młodzieżowa Rada. Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Sieradzu decydując się na określenie w statucie zadań Młodzieżowej Rady Miejskiej w Sieradzu winna określić w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, zakres zadań Młodzieżowej Rady w sposób definitywny i jednoznaczny, a zatem w formie katalogu zamkniętego.

Przedmiotowa uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy. Organy samorządu terytorialnego, zgodnie z Konstytucją RP, mogą stanowić akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jeżeli organ stanowiący gminy nie uregulował w uchwale obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów, skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Wobec powyższego, w sytuacji, w której uchwała Nr LXX/495/2022 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 22 września 2022 r. zmieniająca uchwałę Rady Miejskiej w Sieradzu w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Sieradzu, w istotny sposób narusza art. 5b ustawy o samorządzie gminnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90–434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

**Tobiasz Bocheński**

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Sieradza