



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 sierpnia 2022 r.

Poz. 3974



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.317.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 lipca 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVII/683/2022 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Bełżycach, w części obejmującej § 12 w brzmieniu: „w szczególności”, § 12 pkt 4 w brzmieniu: „nieuregulowanych w Statucie” i § 24 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz § 2 ust. 3 i § 12 ust. 1 w brzmieniu: „szkoły stanowiącej Obwód Wyborczy” Ordynacji Wyborczej, stanowiącej załącznik do Statutu.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/683/2022 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Bełżycach, w części obejmującej § 12 w brzmieniu: „w szczególności”, § 12 pkt 4 w brzmieniu: „nieuregulowanych w Statucie” i § 24 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz § 2 ust. 3 i § 12 ust. 1 w brzmieniu: „szkoły stanowiącej Obwód Wyborczy” Ordynacji Wyborczej, stanowiącej załącznik do Statutu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVII/683/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 lipca 2022r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Bełżycach powołała Młodzieżową Radę Miejską w Bełżycach i nadała jej Statut, stanowiący załącznik do uchwały. Załącznikiem do Statutu jest Ordynacja Wyborcza do Młodzieżowej Rady Miejskiej w Bełżycach.

Zgodnie z art. 5b ustawy o samorządzie gminnym gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne (ust. 1); 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 2020 r. poz. 1057 oraz z 2021 r. poz. 1038), działających na terenie danej gminy, b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy (ust. 2).

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

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 (ust. 4).

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

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 (ust. 6).

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 (ust. 7).

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 (ust. 8).

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

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 (ust. 10).

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 (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).

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

W § 12 Statutu wskazano, że do zadań Rady należy w szczególności:

1. przyjęcie programu działania;
2. wybór Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Rady;
3. podejmowanie uchwał w sprawie proponowanych zmian w Statucie;
4. stanowienie w innych sprawach Rady *nieuregulowanych w Statucie*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „w szczególności” oraz „nieuregulowanych w Statucie” narusza art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym.

W przytoczonych postanowieniach Statutu określono zakres kompetencji zastrzeżonych na rzecz Młodzieżowej Rady Gminy jako organu kolegialnego. Niewątpliwie rada gminy, na podstawie art. 5b ust. 10 ww. ustawy, jest upoważniona do określenia w statucie młodzieżowej rady gminy zasad działania tego

organu, w tym doprecyzowania trybu działania młodzieżowej rady *in gremio* oraz ewentualnie jej organów wewnętrznych (przewodniczący, wiceprzewodniczący, komisje rady).

Norma kompetencyjna upoważniająca do ustanowienia 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 kompetencji 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 kompetencje zostały zastrzeżone dla Młodzieżowej Rady Gminy poza wymienionymi w Statucie.

Jak już wspomniano, podjęta na podstawie art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym uchwała Nr LVII/683/2022 ma walor aktu powszechnie obowiązującego. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Zgodnie z treścią § 24 Statutu *funkcję opiekuna Młodzieżowej Rady Gminy sprawuje pracownik Urzędu Miejskiego obsługujący Radę Miejską w Bełżycach*.

W aktualnym stanie prawnym ustawa o samorządzie gminnym stanowi w art. 5b, że 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).

Jak wynika z cytowanych przepisów opiekuna młodzieżowej rady gminy wybiera się spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę. Kwestionowany zapis § 24 Statutu, ograniczający grono kandydatów do pełnienia tej funkcji wyłącznie do pracownika Urzędu Miejskiego, obsługującego Radę Miejską w Bełżycach, pozostaje w sprzeczności z art. 5b ust. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

W rozdziale 2 Ordynacji Wyborczej, stanowiącej załącznik do Statutu Młodzieżowej Rady Miejskiej w Bełżycach, Rada zawarła regulacje dotyczące Gminnej Komisji Wyborczej, powoływanej przez Burmistrza w celu przeprowadzenia wyborów do Rady (§ 2 ust. 1).

Zgodnie z § 2 ust. 3 Ordynacji Wyborczej *w skład Komisji obligatoryjnie wchodzi Sekretarz Gminy*.

W ocenie organu nadzoru cyt. postanowienie § 2 ust. 3 stanowi nieuprawnioną ingerencję w kompetencje Burmistrza, wynikające z art. 33 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z brzmieniem powołanych przepisów wójt/burmistrz wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy; organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia; wójt jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (odpowiednio art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy).

Z przywołanych przepisów ustawowych wynikają wyłączne kompetencje burmistrza sprawującego funkcję kierownika urzędu i zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Nie ulega wątpliwości, iż do Burmistrza jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego Sekretarza Gminy pozostaje powierzanie mu określonych obowiązków, w tym także w zakresie uczestnictwa w Gminnej Komisji Wyborczej. W konsekwencji powyższy zapis Ordynacji w tej materii należy uznać za sprzeczny z prawem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 października 2016r. sygn. akt II SA/Lu 544/16).

W § 12 ust. 1 Ordynacji Wyborczej określono, że *uprawnionymi do głosowania są wszyscy uczniowie szkoły stanowiącej Obwód Wyborczy - za wyjątkiem klas 1-3 szkoły podstawowej*.

Wykaz obwodów wyborczych został określony w § 3 ust. 1 Ordynacji Wyborczej. Zgodnie z tym przepisem *Gmina Bełżyce dzieli się na obwody wyborcze, którymi są następujące szkoły podstawowe i średnie:*

- 1) *Obwód nr 1 – Szkoła Podstawowa nr 1 (...) w Bełżycach,*
- 2) *Obwód nr 2 – Szkoła Podstawowa nr 2 (...) w Bełżycach,*

- 3) *Obwód nr 3 – Szkoła Podstawowa im. Marii Konopnickiej w Krzu,*
- 4) *Obwód nr 4 – Szkoła Podstawowa we Wronowie,*
- 5) *Obwód nr 5 – Szkoła Podstawowa im. Bohaterów Operacji Most I w Matczynie,*
- 6) *Obwód nr 6 – Szkoła Podstawowa w Babinie,*
- 7) *Obwód nr 7 – Zespół Szkół im. Mikołaja Kopernika w Bełżycach,*
- 8) *Obwód nr 8 – Miejski Dom Kultury w Bełżycach.*

Z treści przytoczonych wyżej zapisów uchwały wynika, że czynne prawo wyborcze przysługuje uczniom jedynie ww. szkół, w których są utworzone obwody wyborcze. W konsekwencji, czynnego prawa wyborczego pozbawieni zostali uczniowie szkół podstawowych i ponadpodstawowych, zamieszkali na terenie gminy Bełżyce i uczący się w szkołach położonych na terenie innych gmin.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 12 ust. 1 Ordynacji Wyborczej w zakresie słów: „szkoły stanowiącej Obwód Wyborczy” narusza art. 5b ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przytoczony na wstępie art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na gminę obowiązek działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne. Nie sposób uznać, że działania te mają ograniczyć się wyłącznie do młodzieży zamieszkałej i uczącej się na terenie gminy (miasta).

Ze względu na konsultacyjny charakter młodzieżowej rady gminy, art. 5b można traktować jako prawną formę wspierania przez organ publiczny (radę gminy) środowisk i organizacji młodzieżowych przez przyznanie im – za pośrednictwem młodzieżowej rady gminy – możliwości oddziaływania na życie publiczne w społeczności lokalnej (*Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* pod red. P. Chmielnickiego, Lexis Nexis 2010, s. 111-112).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Działalność młodzieżowej rady gminy stanowi jeden w przejawów aktywności tej części wspólnoty, dlatego prawidłowa interpretacja upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym musi być dokonywana z uwzględnieniem jej art. 1 ust. 1.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie prawniczym, przynależność do wspólnoty gminnej powstaje, istnieje i gaśnie "z mocy prawa" (podkreśla to również przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, iż jest ona obligatoryjna i niezbywalna. Mieszkaniec gminy nie może więc ani z własnej woli, ani z woli jakichkolwiek innych osób, organów lub instytucji pozostawać poza ramami wspólnoty samorządowej lub być z niej wykluczony (E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty...*, s. 8; Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Komentarz...*, s. 5).

Dla określenia przynależności do danej wspólnoty samorządowej,

a także wiążących się z nią uprawnień, w tym wynikających z art. 5b ustawy

o samorządzie gminnym, prawnie obojętna jest okoliczność uczęszczania do szkół położonych na terenie danej gminy (prowadzonych przez gminę) albo do szkół położonych na terenie innych gmin.

Tym samym nie znajduje uzasadnienia prawnego pozbawienie postanowieniami przedmiotowej uchwały czynnego prawa wyborczego do Młodzieżowej Rady Miejskiej tych członków wspólnoty, którzy uczęszczają do innych szkół niż te wymienione w § 3 ust. 1 Ordynacji Wyborczej, również na terenie innych gmin.

Konstytucja RP stanowi w art. 32, że 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. Zgodnie natomiast 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Rada gminy, ustalając zasady prawa wyborczego w wyborach do młodzieżowej rady gminy, nie może zatem dyskryminować swych mieszkańców ze względu na uczęszczanie do szkoły nie znajdującej się na jej terenie.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 listopada 2020r., sygn. akt III SA/GI 550/20.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest ponadto wadą prawną innego rodzaju.

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.

Rada gminy nadając statut młodzieżowej radzie gminy winna jest określić wszystkie wymagane przez ustawodawcę elementy statutu, także zasady zwrotu kosztów oraz delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy, stosownie do dyspozycji art. 5b ust. 11 ustawy o samorządzie gminnym. Analiza uchwały Nr LVII/683/2022 wykazała, że Rada Miejska w Bełżycach przedmiotową kwestię całkowicie pominęła, co stanowi naruszenie wskazanego przepisu ustawy.

Pominięcie przez Radę któregośkolwiek z elementów upoważnienia ustawowego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/683/2022, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymuje:

- 1) Burmistrz Bełżyc,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Bełżycach.