



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 lutego 2025 r.

Poz. 1181



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.43.2025

Lublin, dnia 27 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/73/25 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 6 lutego 2025r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Siedliszczu.

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/73/25 Rady Miejskiej w Siedliszczu z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Siedliszczu.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 lutego 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Siedliszczu powołała Młodzieżową Radę Miejską w Siedliszczu (§ 1) oraz nadała jej statut w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały (§ 2).

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 2023 r. poz. 571 oraz z 2024 r. poz. 834), 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 odwołaniaczłonka 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 zasadydelegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowanewydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy, reguluje statutmłodzieżowej 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).

Uchwała w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Miejskiej i nadania jej statutu stanowi akt prawa miejscowego.

Rada Miejska podejmując taką uchwałę nie może pominąć żadnego z obligatoryjnych elementów wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym. Jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być zostać dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjny i konkretny. Niewypełnienie tego obowiązku skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Analiza uchwały wykazała, że Rada Miejska w Siedliszczu nie uregulowała zasad odwołania członka młodzieżowej rady gminy, zgodnie z art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 29 statutu znajdują się jedynie zapisy dotyczące sytuacji, w których mandat radnego wygasa. Ponadto w § 6 ust. 2 statutu Rada przyjęła unormowania dotyczące odwołania Przewodniczącego, Wiceprzewodniczącego oraz Sekretarza Młodzieżowej Rady Miejskiej, jednak przepis ten nie może zostać uznany za realizację upoważnienia ustawowego z art. 5b ust. 10 ustawy, albowiem nie odnosi się on do wszystkich członków młodzieżowej rady, a jedynie do tych, którzy sprawują w jej ramach określone funkcje (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 czerwca 2022r., sygn. akt II SA/Go 225/22). W uzasadnieniu przywołanego orzeczenia Sąd podkreślił, iż: „*Zaniechanie organu stanowiącego w zakresie uregulowania w akcie prawa miejscowego zagadnienia, które ustawodawca uznaje za obligatoryjny element danego aktu należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa materialnego. Akt prawny który nie zawiera w swojej treści elementów ważnych dla określenia stosunków prawnych których ów akt dotyczy, nie jest bowiem w stanie prawidłowo kształtować sytuacje prawne jego adresatów. Oceniając legalność zaskarżonej uchwały*

trzeba mieć na uwadze, że kontroli podlega akt prawny który znajduje bezpośrednie zastosowanie w stanach faktycznych poszczególnych spraw”.

Powyższe uwagi należy odnieść również do braku uregulowania w przedmiotowej uchwale zasad zwrotu kosztów oraz zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy.

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 rady 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 VIII/73/25 wykazała, że Rada Miejska w Siedliszczu 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.

Przedmiotowa uchwała jest ponadto obciążona innymi wadami prawnymi.

W myśl § 19 pkt 1 statutu, wybraną do Młodzieżowej Rady Miejskiej może być każda osoba, która jest uczniem co najmniej VI klasy szkoły podstawowej lub uczniem szkoły ponadpodstawowej i na dzień wyborów nie jest zawieszona w prawach ucznia.

Stosownie do § 1 ust. 2 pkt 6 i 7 statutu, *ilekroć w niniejszym Statucie jest mowa o: szkole podstawowej – należy rozumieć uczniów Zespołu Szkół im. Henryka Sienkiewicza w Siedliszczu (pkt 6); szkole ponadpodstawowej – należy rozumieć uczniów Zespołu Szkół w Siedliszczu (pkt 7).*

W § 20 statutu przyjęto, że czynne prawo wyborcze przysługuje zamieszkałym na terenie Gminy Siedliszcze uczniom szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowej, *mających siedzibę na terenie Gminy Siedliszcze.*

Z treści przytoczonych wyżej zapisów uchwały wynika, że czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Młodzieżowej Rady Miejskiej w Siedliszczu zostało przyznane uczniom szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych *mających siedzibę na terenie Gminy Siedliszcze – tj. Zespołu Szkół im. Henryka Sienkiewicza w Siedliszczu i Zespołu Szkół w Siedliszczu.*

W konsekwencji, możliwości kandydowania i prawa wybierania w wyborach do Młodzieżowej Rady Miejskiej w Siedliszczu pozbawieni zostali uczniowie zamieszkali na terenie Gminy Siedliszcze i uczący się w szkołach położonych na terenie innych gmin.

Taka regulacja 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. Nie sposób uznać, że działania te mają ograniczyć się wyłącznie do młodzieży zamieszkałej i uczącej się na terenie gminy.

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 i biernego prawa wyborczego do Młodzieżowej Rady Miejskiej w Siedliszczu tych członków wspólnoty, którzy uczęszczają do szkół mających swoją siedzibę 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 Miejska, ustalając zasady prawa wyborczego w wyborach do Młodzieżowej Rady Miejskiej, 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/Gl 550/20.

Zgodnie z § 12 statutu Młodzieżowej Rady Miejskiej w Siedliszczu, *opiekuna Młodzieżowej Rady Miejskiej wyznacza Burmistrz z ramienia Urzędu Miejskiego w Siedliszczu, który pełnić będzie funkcję kontaktową pomiędzy Urzędem Miejskim w Siedliszczu, Radą Miejską a Młodzieżową Radą Miejską.*

Powyższy zapis jest sprzeczny z art. 5b ust. 14 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy dokonuje rada gminy spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę gminy.

Poza upoważnienie ustawowe wykracza zatem postanowienie statutu dotyczące procedury wyboru opiekuna Młodzieżowej Rady Miejskiej, które stanowi formę scedowania na Burmistrza uprawnienia do jego wyboru. Jedynym kompetentnym w tej kwestii organem jest Rada Miejska, o czym przesądza art. 5b ust. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/73/25 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.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Siedliszcza
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Siedliszczu