



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 24 stycznia 2025 r.

Poz. 476

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.30.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 stycznia 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr IX/91/2024 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 18 grudnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda i nadanie jej statutu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ostródzie działając na podstawie art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym wprowadziła zmiany do uchwały Nr XX/103/2019 z dnia 29 października 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda i nadania jej statutu, poprzez zmianę Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda, zgodnie z załącznikiem do badanej uchwały.

Uchwałę doręczono, organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2024 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż załącznik do uchwały jest niezgodny z prawem.

Na wstępie należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż 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, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Zgodnie z § 1 ust. 2 Statutu Rady Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda, stanowiącym załącznik do badanej uchwały, dalej zwany również Statutem, *Młodzieżowa Rada jest reprezentacją ogółu młodzieży uczącej się na terenie Miasta Ostróda, będącej w dniu wyborów uczniami klas VII i VIII szkół podstawowych oraz szkół ponadpodstawowych dla młodzieży – z wyłączeniem szkół dla dorosłych oraz szkół wyższych, z zastrzeżeniem § 11 ust. 3 oraz zgodnie z postanowieniami Ordynacji Wyborczej do Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda, stanowiącej załącznik do Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Ostródy, dalej zwanej również Ordynacją, czynne i bierne prawo wyborcze mają wszyscy uczniowie klas VII i VIII ostródzkich szkół podstawowych i ostródzkich ponadpodstawowych dla młodzieży wymienionych w § 5 (§ 3 ust. 1); spis wyborców sporządza dyrektor szkoły (§ 11 ust.2).*

Regulacje zawarte w powołanych przepisach Statutu oraz Ordynacji odpowiednio, w § 1 ust. 2 oraz § 3 ust. 1, pozbawiają uczniów zamieszkałych na terenie Miasta Ostródy i uczących się w szkołach położonych na terenie innych gmin, możliwości kandydowania do Młodzieżowej Rady Miasta Ostródy. W ocenie organu nadzoru taka regulacja narusza art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który nakłada na gminę obowiązek wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. 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.

Również treść powołanego wyżej § 11 ust. 2 Ordynacji, dotyczącego spisu wyborców, sposobu jego sporządzania - na podstawie listy uczniów danej szkoły, prowadzi do pominięcia uczestnictwa w wyborach młodzieży zamieszkującej na terenie Miasta Ostróda, a uczęszczającej do szkół poza terenem gminy – Miasta Ostróda.

W ocenie organu nadzoru, nie znajduje uzasadnienia prawnego pozbawienie postanowieniami Statutu oraz Ordynacji prawa wyborczego do Młodzieżowej Rady Miasta Ostródy tych członków wspólnoty, którzy są mieszkańcami Miasta Ostródy, ale uczęszczają do szkół na terenie innych jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska zawężyła krąg osób uprawnionych do kandydowania do Młodzieżowej Rady Miasta Ostródy do uczniów szkół funkcjonujących na terenie Miasta Ostróda, jak również możliwość oddania głosu na kandydatów do Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda, pomijając uczniów i studentów, będących mieszkańcami Miasta Ostróda, ale uczęszczających do szkół poza jego granicami oraz młodzież nieuczącą się, będącą mieszkańcami Ostródy.

Kwestionowane postanowienia pozostają w sprzeczności z wynikającą z art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ideą instytucji Młodzieżowej Rady, której działalność winna się koncentrować przede wszystkim wokół określonych spraw dotyczących młodzieży zamieszkałej na terenie danej gminy.

Na powyższe wskazuje również art. 5b ust. 2 pkt 2 lit. b ww. ustawy, zgodnie z którym rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy.

W świetle powyższego kwestionowane regulacje pozostają zatem w sprzeczności z intencją ustawodawcy, modyfikując bierne i czynne prawo wyborcze do młodzieżowej rady gminy.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 czerwca 2022 r. sygn. akt II SA/Go 225/22.

Należy również nadmienić, iż w ocenie organu nadzoru, poprzez wprowadzenie kwestionowanych przepisów, § 1 ust. 2 Statutu oraz § 3 ust. 1 i § 11 ust. 2 Ordynacji, uchwalonego aktu nie można przyjąć, jako aktu, o którym mowa w art. 5b ust. 10 w zw. z ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, czyli młodzieży.

Na marginesie należy podkreślić, iż brak jest definicji ustawowej pojęcia młodzieży, niemniej jednak, jak wskazano w literaturze – Polityka młodzieżowa w Polsce Encyklopedia Komisji Europejskiej Youth Wiki - „w programach z zakresu polityki społecznej przyjmuje się, że młodzież to osoby w wieku 13–30 lat. Wyznaczenie dolnej granicy wieku argumentowane jest stawianiem się przez dziecko „podmiotem aktywnym, kształtującym otoczenie poprzez własne działanie”, a także „kończącym pewien etap edukacji, kiedy dokonuje ważnych wyborów dotyczących swojego kształcenia”. Górna granica wieku określana jest jako etap usamodzielniania się oraz zakładania gospodarstwa domowego (Program „Młodzież solidarna w działaniu” na 2016 rok, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2016, s. 5–6)”.

Ponadto w załączniku do badanej uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie – Statucie Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda wprowadzono postanowienia naruszające w sposób istotny prawo, a mianowicie;

- W § 3 ust. 1 Statutu, Rada postanowiła, że Młodzieżowa Rada jest powoływana w drodze uchwały przez Radę Miejską w Ostródzie, nie posiada osobowości prawnej, jest apolityczna i ma charakter konsultacyjny, doradczy oraz inicjatywny.

W ocenie organu nadzoru, treść § 3 ust. 1 Statutu, stwierdzenie „nie posiada osobowości prawnej, jest sprzeczne z art. 5b ust. 1-15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z Konstytucji RP. W ww. przepisie art. 5b ust. 1-15 ustawy ustawodawca nie uregulował kwestii dotyczących statusu prawnego ww. Rady. Wobec powyższego, uzupełnienie regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Powyższe przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Ponadto treść § 3 ust. 1 Statutu w zakresie stwierdzenia „ jest apolityczna”, jest również sprzeczna z art. 5b ust. 1-15 ustawy związku z Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis jest niejasny i nieprecyzyjny i nie ma charakteru normy prawnej, a jedynie stanowi informację czy deklarację uchwałodawcy. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

- W § 12 ust. 1 Statutu postanowiono, iż odwołanie członka Młodzieżowej Rady może nastąpić w przypadku: w rażącego naruszenia postanowień Statutu (pkt 1) i braku aktywności, przejawiającej się nieusprawiedliwioną nieobecnością na trzech kolejnych sesjach (...) (pkt 2).

Zgodnie z zasadą państwa prawa, zawartą w art. 2 Konstytucji RP, przepisy winny być klarowne i w sposób jednoznaczny określać intencje prawodawcy zawarte w ich treści. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustaw i rozporządzeniach, w tym m.in. w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepisy gminne powinny być zatem klarowne i jednoznaczne, aby uniemożliwić stosowanie niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego (m.in. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94). Przepisy Statutu Młodzieżowej Rady Miejskiej, winny być zatem skonstruowane w sposób czytelny, jasny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Sformułowania natomiast w ww. powołanych postanowieniach „rażącego” oraz „nieusprawiedliwioną”, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Należy ponadto podkreślić, iż niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które - w zakresie tych zagadnień, które prawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny - mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 970/12. Należy również nadmienić, iż sformułowanie "nieusprawiedliwioną" jest niejasne i nieprecyzyjne, gdyż nie wiadomo, po pierwsze który podmiot byłby uprawniony do usprawiedliwiania nieobecności, a po drugie nie wiadomo co należy rozumieć przez nieobecność nieusprawiedliwioną.

- W § 35 ust. 1 Statutu postanowiono, iż *obsługę administracyjno-biurową Młodzieżowej Rady i jej organów zapewnia w imieniu Urzędu komórka organizacyjna właściwa do spraw oświaty.*

Powyższa regulacja stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 5b ust. 15 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady gminy zapewnia urząd gminy. Należy podkreślić, że modyfikacja (bądź uzupełnienie regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy) oraz powtórzenie przepisów ustawy jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02 ; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10 ; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12 ; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17 ; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r.).

W związku z zastosowaniem środka nadzoru w stosunku do § 35 ust. 1 Statutu, konieczne jest również stwierdzenie nieważności § 32 ust. 1 w zakresie sformułowania: „o której mowa w § 35 ust. 1”.

- W § 34 ust. 2 Statutu Rada postanowiła, iż *wybór Opiekuna następuje zwykłą większością głosów, w głosowaniu tajnym.*

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zatem inne rodzaje głosowania (tajne, imienne) mogą być stosowane tylko w przypadkach określonych w ustawie. Skoro ustawodawca uregulował w ustawie o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone tajnie, to należy uznać, że przepisy te mają charakter bezwzględnie obowiązujący i nie można powyższych kwestii regulować odmiennie.

W związku z tym, iż przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ani inne przepisy ustawowe nie przewidują wyboru opiekuna w głosowaniu tajnym, wprowadzenie zatem wyboru Opiekuna - w kwestionowanym postanowieniu - w głosowaniu tajnym pozostaje w sprzeczności z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Kwestionowane regulacje Statutu, stanowiącego załącznik do badanej uchwały oraz Ordynacji, będącej załącznikiem do Statutu, 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu 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).

W związku z tym, iż we wprowadzonych regulacjach do Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Ostródy oraz jego załącznika Ordynacji ograniczono krąg osób uprawnionych do kandydowania oraz udziału w głosowaniu na kandydatów do Młodzieżowej Rady Miasta Ostródy, modyfikując tym samym bierne i czynne prawo wyborcze do młodzieżowej rady gminy, pozostaje w sprzeczności z intencją ustawodawcy, wynikającą z art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaistniała konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ww. przepisów Statutu - § 1 ust. 2 oraz Ordynacji - § 3 ust. 1. Brak natomiast przepisów dotyczących kręgu osób posiadających bierne oraz czynne prawo wyborcze czyni brak możliwości realizacji postanowień Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Ostróda – wyboru członków Rady Młodzieżowej, stwierdzenie zatem nieważności uchwały w całości stało się konieczne.

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski