



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2022 r.

Poz. 472

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.57.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV.203.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Młodzieżowej Radzie Miasta, w części określonej w:

1. § 2 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5b ust. 1 – ust. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

2. § 6 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5b ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,

4. § 6 ust. 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5b ust. 14 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,

3. § 19 ust. 1 w zakresie wyrazu: „nieusprawiedliwionych” i ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5b ust. 1 – ust. 15 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 grudnia 2021 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr XIV.203.2021 w sprawie nadania statutu Młodzieżowej Radzie Miasta, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Statut Młodzieżowej Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 5b ust. 10 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5b ust. 1 – ust. 15 ustawy:

1. *Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.*

2. *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.

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

4. 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.

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

6. Młodzieżowa rada gminy może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy.

7. 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.

8. 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.

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

10. 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.

11. 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.

12. Młodzieżowa rada gminy może posiadać opiekuna.

13. Statut młodzieżowej rady gminy może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

14. Wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy dokonuje rada gminy spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę gminy.

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

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do

uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Organ nadzoru ponownie podkreśla, 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 przekroczono 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.*

Takie właśnie naruszenie prawa dotyczy, zdaniem organu nadzoru, kilku kwestii uregulowanych w analizowanej uchwale.

Treść § 19 ust. 1 w zakresie wyrazu: „nieusprawiedliwionych” i ust. 2 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 5b ust. 1 – ust. 15 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

§ 19. 1. Sprawowanie funkcji Radnego ustaje na skutek:

śmierci,

dobrowolnej rezygnacji z prac w Radzie, wyrażonej pisemnym wnioskiem do Przewodniczącego Rady,

odwołania przez Radę bezwzględną większością głosów z powodu trzech kolejnych nieusprawiedliwionych nieobecności na sesji lub rażącego łamania Statutu Rady.

2. Każdy Radny, przed głosowaniem Rady w sytuacjach opisanych w pkt. c, może wnioskować o rozpoznanie sprawy przez powołaną przez Radę komisję, która zobowiązana jest do przedstawienia swojego stanowiska na kolejnej sesji.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 19 ust. 1 w zakresie wyrazu: „nieusprawiedliwionych” załącznika do uchwały jest niejasna i nieprecyzyjna, gdyż nie wiadomo, po pierwsze który podmiot byłby uprawniony do usprawiedliwiania nieobecności, a po drugie nie wiadomo co należy rozumieć przez nieobecność nieusprawiedliwioną.

Dodatkowo należy podnieść, że treść § 19 ust. 2 załącznika do uchwały jest również niejasna, gdyż odsyła do sytuacji „opisanych w pkt. c”. Jednakże żaden z trzech ustępów, na które podzielony jest § 19 (w tym również ust. 1) załącznika do uchwały nie zawiera punktów. Wobec powyższego z ww. § 19 ust. 2 załącznika do uchwały nie można wywieść, w jakich sytuacjach radny, przed głosowaniem Rady może wnioskować o rozpoznanie sprawy przez powołaną przez Radę komisję, która zobowiązana jest do przedstawienia swojego stanowiska na kolejnej sesji. Organ nadzoru domniemuje, iż intencją Rady Miasta było zapewne odesłanie do

sytuacji dot. *odwołania przez Radę bezwzględną większością głosów z powodu trzech kolejnych nieusprawiedliwionych nieobecności na sesji lub rażącego łamania Statutu Rady* – jednakże nie wynika to z treści omawianego § 19 ust. 2 załącznika do uchwały. Należy podkreślić, że rolą odesłań w tekście aktu prawnego jest osiągnięcie spójności uregulowań, a także skrótowości tekstu. aby osiągnąć ww. cele w przepisie odsyłającym należy jednoznacznie wskazać zakres spraw, dla których następuje odesłanie oraz przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła.

Należy ponownie zasygnalizować, iż regulacje niejasne i nieprecyzyjne, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi bowiem 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak już wyżej wyjaśniono kwestionowane regulacje załącznika do uchwały nie spełniają ww. wymogów.

Paragraf § 2 ust. 2 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 5b ust. 1 – ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że: *Rada nie posiada osobowości prawnej*. W przepisie art. 5b ust. 1 – ust. 15 ustawy ustawodawca nie uregulował kwestii dot. 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. Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Treść § 2 ust. 3 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 5b ust. 1 – ust. 15 ustawy związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w omawianej regulacji załącznika do uchwały wskazała, że: *Rada jest apolityczna, kieruje się zasadami tolerancji i otwartości na poglądy w ramach porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*. W ocenie organu nadzoru, powyżej przytoczony przepis jest niejasny i nieprecyzyjny i nie ma charakter 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.

Regulacja § 6 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 5b ust. 15 ustawy. Rada Miasta w ww. § 6 ust. 3 załącznika do uchwały wskazała, że: *Obsługę administracyjną Młodzieżowej Rady Miasta zapewnia Urząd Miasta. Koszty obsługi MRM pokrywa Urząd Miasta*. Natomiast z przepisu art. 5b ust. 15 ustawy wynika, iż: *Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady gminy zapewnia urząd gminy. Koszty obsługi młodzieżowej rady gminy pokrywa urząd gminy*. Dodatkowo wymaga zaznaczenia, że § 6 ust. 6 załącznika do uchwały stanowiący, że: *Wyboru opiekuna Młodzieżowej Rady dokonuje Rada Miasta spośród kandydatów wskazanych przez Młodzieżową Radę* stanowi niedozwolone powtórzenie art. 5b ust. 14 ustawy. 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 Ośrodek Zamiejscowy 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 II OSK 1077/09 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., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 5b ust. 1 – ust. 15 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIV.203.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Młodzieżowej Radzie Miasta, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak