



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 października 2023 r.

Poz. 7516

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.986.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/558/2023 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Pyskowice i nadania jej statutu, w części określonej w:

- § 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały, stanowiącego Statut Młodzieżowej Rady Miasta Pyskowice, dalej jako: *statut*, w zakresie sformułowania: *stałego*, jako sprzecznej z art. 5b ust. 10 ustawy oraz art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.);

- § 22 ust. 1 pkt 1 statutu, w zakresie sformułowania: *lub jego działalność szkodzi interesom młodzieży*, a także § 22 ust. 1 pkt 3 statutu, jako sprzecznej z art. 5b ust. 10 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej jako *Konstytucja RP*;

- § 22 ust. 2 statutu, jako sprzecznej z art. 5b ust. 10 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Pyskowicach podjęła uchwałę Nr LX/558/2023 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Pyskowice i nadania jej statutu.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona częściowo podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Na mocy § 1 uchwały Rada powołała Młodzieżową Radę Miasta Pyskowice oraz równocześnie nadała jej statut, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 5b ust. 2 ustawy, rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotów wskazanych w pkt 1-2 tego przepisu. Szczegółowy tryb wyrażania przez organ uchwałodawczy zgody na utworzenie młodzieżowej rady określają ust. 3-4 art. 5b ustawy. Natomiast zgodnie z art. 5b ust. 10 ustawy, *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*. Dodatkowo, w myśl art. 5b ust. 11 *in fine* ustawy statut młodzieżowej rady gminy powinien regulować kwestię zasad zwrotu kosztów oraz zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy.

Nadto, zgodnie z art. 5b ust. 12 i 13 ustawy:

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.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Zdaniem organu nadzoru statut Młodzieżowej Rady Miasta Pyskowice częściowo nie czyni zadość ww. wymaganiom.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na postanowienia § 8 ust. 1 pkt 1 i § 8 ust. 2 pkt 1 statutu, gdzie wskazano, że jedną z przesłanek zarówno biernego, jak i czynnego prawa wyborczego do Młodzieżowej Rady jest posiadanie miejsca stałego zamieszkania w Mieście Pyskowice. Trzeba jednak zauważyć, że kategoria stałego (podobnie jak i czasowego) miejsca zamieszkania nie występuje na gruncie polskiego prawa cywilnego. Zgodnie z regulującym tę kwestię art. 25 Kodeksu cywilnego – *Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*. Przepis ten wprowadza dwie przesłanki warunkujące miejsce zamieszkania osoby fizycznej, tj. przebywanie w danej miejscowości (*corpus*), a także zamiar jej stałego pobytu (*animus*). W każdym zatem przypadku miejsce zamieszkania wiąże się z cechą stałości, w przeciwieństwie do meldunku, który może mieć charakter zarówno stały, jak i czasowy. Jeżeli zatem organ uchwałodawczy chce posłużyć się w statucie młodzieżowej rady cywilistyczną kategorią miejsca zamieszkania, to nie może jej modyfikować w drodze aktu podustawowego.

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. 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, CBOSA).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowości w § 22 statutu, w następującym brzmieniu:

1. Na wniosek Przewodniczącego lub co najmniej połowy członków Rady, Rada może podjąć uchwałę bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków Rady, o odwołaniu członka Rady, który:

- 1) nie przestrzega Statutu lub jego działalność szkodzi interesom młodzieży;*
- 2) nie uczestniczył w dwóch kolejnych sesjach Rady;*
- 3) prowadzi działalność polityczną na forum Rady.*

2. Wygaśnięcie mandatu, o którym mowa w ust. 1 stwierdza Rada w formie uchwały wraz z uzasadnieniem, którą przekazuje Burmistrzowi.

Należy zauważyć, że wskazane w § 22 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 przesłanki odwołania członka Młodzieżowej Rady, czyli „działalność, która szkodzi interesom młodzieży”, a także „działalność polityczna na forum Rady”, w ocenie Wojewody zostały sformułowane w sposób zbyt ogólny, co uniemożliwia jakąkolwiek obiektywną ich weryfikację w konkretnym stanie faktycznym. Mimo że ostatecznie to sama Młodzieżowa Rada będzie decydować o odwołaniu danego członka ze swojego grona, to jednak nie można abstrahować od faktu, że w praktyce tak ogólnie sformułowane przesłanki odwołania mogą prowadzić do nadużywania tej instytucji.

Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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.*

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę na błędne sformułowanie § 22 ust. 2 statutu, gdzie jest mowa o stwierdzeniu przez Radę w formie uchwały, wraz z uzasadnieniem, wygaśnięcia mandatu radnego Młodzieżowej Rady. Przepis ten jest w sposób oczywisty sprzeczny z brzmieniem całości § 22 statutu, w którym jest mowa o odwołaniu, a nie wygaśnięciu mandatu danego członka (co z kolei stanowi materię § 21 statutu). W kontekście odwoływania radnych młodzieżowej rady Rada nie stwierdza wygaśnięcia z mocy prawa ich mandatu w drodze deklaratoryjnej uchwały, tylko podejmuje konstytutywną uchwałę, mocą której następuje skutek prawny w postaci odwołania danego członka z jej grona.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/558/2023 Rady Miejskiej w Pyskowicach – w części określonej powyżej – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Elżbieta Żabicka-Łakomy