



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.70.2022

Katowice, dnia 21 stycznia 2022 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 XLII/929/21 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Katowice i nadania jej Statutu, jako z niezgodnej z art. 5b ust. 1 i 10 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”, w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 grudnia 2021 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XLII/929/21 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Katowice i nadania jej Statutu.

Rada przepisem § 1 uchwały powołała Młodzieżową Radę Miasta Katowice, przepisem § 2 uchwały z kolei nadała Młodzieżowej Radzie Miasta Katowice Statut, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 23 grudnia 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia powyższej uchwały stanowi przepis art. 5b ust. 10 ustawy, zgodnie z którym 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. Przytoczone przepisy mają charakter ogólny i poprzez sformułowanie: „w szczególności” pozostawiają gminie dużą swobodę działania w tym zakresie. Niemniej jednak należy z całą stanowczością stwierdzić, że regulacje art. 5b ustawy akcentują konieczność adresowania regulacji uchwały do młodych mieszkańców gminy. Zgodnie bowiem z treścią art. 5b ust. 1 ustawy: *Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.* Należy zatem podkreślić, że dyspozycja powyższego przepisu determinuje krąg podmiotowy objęty działaniami Gminy – sprowadzając go wyłącznie do członków lokalnej wspólnoty samorządowej.

Tymczasem, zgodnie z przepisem § 20 uchwały: *Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje osobom uczącym się w szkołach ponadpodstawowych na terenie miasta Katowice.*

Należy podkreślić, że regulacja określająca legitymację bierną jest istotnym elementem treści kwestionowanego aktu prawnego. Przepis ten ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować osoby uprawnione do działania w przedmiotowej materii. Ustalenia w tym zakresie są zatem elementem niezbędnym, a nadto nierozzerwalnie złączonym i jednocześnie uzależnionym od merytorycznej treści innych postanowień uchwały. Stosownie bowiem do treści § 22 uchwały: *Okręgami wyborczymi są szkoły ponadpodstawowe i zespoły szkół ponadpodstawowych, znajdujące się na terenie miasta Katowice. Ilość mandatów w okręgach wyborczych (szkołach) zależna jest od ilości uczniów. Na każde rozpoczęte 500 uczniów przypada 1 mandat.*

Powyższymi regulacjami Rada Miasta Katowice naruszyła w sposób istotny przepis art. 5b ust. 10 ustawy. Ograniczyła bowiem katalog uprawnionych do zasiadania w Młodzieżowej Radzie Miasta do osób uczących się w szkołach ponadpodstawowych. Ograniczenie to również wprowadziła wobec podmiotów uprawnionych do dokonania wyboru członków Rady Młodzieżowej. Wskazać należy, że zgodnie z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.) *Samorząd uczniowski tworzą wszyscy uczniowie szkoły lub placówki. W przypadku szkół ponadpodstawowych, ustawodawca w żaden sposób nie wiąże przynależności do społeczności uczniowskiej z miejscem zamieszkania ucznia, nie ustanawia bowiem, tak jak w przypadku szkół podstawowych, obowiązku określania obwodów tych szkół. Zresztą i w takim przypadku nie ma bezwzględnej rejonizacji szkół. Tak więc w skład samorządu uczniowskiego szkół ponadpodstawowych, wchodzi z mocy prawa wszyscy uczniowie danej szkoły, niezależnie jednak od ich miejsca zamieszkania. Osoba ucząca się w szkole jest niewątpliwie członkiem ogółu uczniów danej szkoły – samorządu uczniowskiego, ale niekoniecznie członkiem wspólnoty samorządowej danej gminy.*

Zgodnie natomiast z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wspólnotę samorządową z mocy prawa tworzą mieszkańcy. Na tle wskazanego przepisu zauważyć należy, że kryterium decydującym o przynależności do wspólnoty samorządowej jest zamieszkanie na terenie danej gminy. Przepis art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.) stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. 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 przynależności do wspólnoty gminnej nie mają znaczenia okoliczności subiektywne, nieistotne są również okoliczności natury administracyjno-prawnej.

Działalność młodzieżowej rady gminy stanowi jeden z przejawów aktywności tej części wspólnoty gminnej, dlatego właściwa interpretacja upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 5b ust. 10 ustawy, musi być dokonywana z uwzględnieniem art. 1 ust. 1 tej ustawy. Na gruncie powyżej przytoczonych przepisów, należy stwierdzić, iż ograniczenia w czynnym i biernym prawie wyborczym do młodzieżowej rady gminy mogą być związane jedynie ze szczególnym charakterem tejże rady (np. wiek kandydata). Nie mogą to być jednak takie ograniczenia, które będą miały wpływ na ustawowe uprawnienia mieszkańców gminy. Tym samym nie znajdują uzasadnienia prawnego cytowane na wstępie regulacje statutowe, w których Rada w sposób nieuprawniony zawężyła krąg osób uprawnionych do kandydowania, jak również dokonywania wyboru członków Młodzieżowej Rady Miasta do uczniów szkół ponadpodstawowych mających siedzibę na terenie Miasta, pomijając uczniów, będących mieszkańcami Katowic, ale uczęszczających do szkół mających siedzibę poza tą gminą. Jednocześnie Rada w sposób nieuprawniony rozszerzyła krąg osób uprawnionych w

powyższym zakresie o uczniów, którzy wprawdzie uczęszczają do szkół, mających siedzibę w Katowicach (są tym samym członkami samorządu uczniowskiego szkoły funkcjonującej na terenie gminy), ale nie są mieszkańcami tej gminy. Uchybienie, dotyczące przyznania praw wyborczych osobom niebędącym mieszkańcami, przy równoczesnym wykluczeniu z tego gremium faktycznie uprawnionych mieszkańców, charakteryzujących się cechą relewantną jest zabiegiem niedopuszczalnym. Ordynacja wyborcza nie przewiduje - zgodnie z zamiarem Rady - trybu głosowania dla mieszkańców Katowic, którzy są uczniami szkół ponadpodstawowych, zlokalizowanych poza Katowicami (dopuszczając jednakże w tym zakresie działanie uczniów, którzy nie są mieszkańcami gminy), a to narusza art. 5b ust. 1 i 10 ustawy o samorządzie gminnym oraz zasadę równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, wynikającą z art. 32 Konstytucji.

W konsekwencji należy uznać, że Rada Miasta Katowice nieprawidłowo regulując tryb i kryteria wyboru członków Młodzieżowej Rady Miasta, nie zrealizowała w pełni delegacji ustawowej wynikającej z art. 5b ust. 10 ustawy. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie wadliwych regulacji czyniłoby uchwałę niewykonalną i pozbawioną elementów obligatoryjnych. Tymczasem uchwała podjęta na podstawie tego przepisu stanowi akt prawa miejscowego, winna zatem kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy powinna ująć wszystkie kwestie, wskazane w przepisie upoważniającym do jej podjęcia, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa mającym przełożenie na nieważność uchwały w całości. W konsekwencji, zdaniem organu nadzoru, należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/929/21 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Katowice i nadania jej Statutu - w której wadliwe są reguły ustalania składu rady i zasady proceduralne jej tworzenia - w całości, 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, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego