



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 czerwca 2014 r.

Poz. 2706



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.150.9.2014.MR1

Wrocław, dnia 30 maja 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 14 ust. 1 we fragmencie: „posiadająca stałe zameldowanie na terenie Gminy Wińsko”, § 32 we fragmencie: „kto jest na stałe zameldowany w Gminie Wińsko”, § 37 ust. 8 we fragmencie: „posiadająca stałe zameldowanie na terenie Gminy Wińsko” oraz § 51 załącznika nr 1 do uchwały nr LX/387/2014 Rady Gminy Wińsko z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Wińsko oraz nadania jej statutu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wińsko podjęła w dniu 28 kwietnia 2014 r. uchwałę nr LX/387/2014 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Wińsko oraz nadania jej statutu.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 maja 2014 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie poszczególnych fragmentów przedmiotowej uchwały:

1. § 14 ust. 1 we fragmencie: „posiadająca stałe zameldowanie na terenie Gminy Wińsko”, § 32 we fragmencie: „kto jest na stałe zameldowany w Gminie Wińsko” oraz § 37 ust. 8 we fragmencie: „posiadająca stałe zameldowanie na terenie Gminy Wińsko” z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.; zwanej dalej: „ustawą”),

2. § 51 przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 5b ust. 3 ustawy oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; zwanej dalej: „Konstytucją RP”) w związku z art. 11a ust. 1 ustawy.

Uchwała nr LX/387/2014 Rady Gminy Wińsko z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Wińsko oraz nadania jej statutu podjęta została na podstawie upoważnienia określonego w art. 5b ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków oraz zasady jej działania.

W § 14 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wińsko postanowiła, że członkiem Młodzieżowej Rady Gminy może być każda osoba, która w dniu wyborów: jest w wieku od 15 do 25 lat (według roku urodzenia), nie jest karana wyrokiem sądowym, nie jest zawieszona w prawach ucznia oraz posiada stałe zameldowanie na terenie Gminy Wińsko. Paragraf 32 analizowanego Statutu stanowi z kolei, że czynne prawo wyborcze do Młodzieżowej Rady Gminy ma każdy w wieku od 15 do 25 lat (według roku urodzenia), kto jest na stałe zameldowany w Gminie Wińsko. Normę tę powtarza § 37 ust. 8 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały, który stanowi, że członkowie Młodzieżowej Rady Gminy wybierani są w wyborach powszechnych, równych, tajnych i bezpośrednich przez młodzież w wieku od 15 do 25 lat stale zameldowaną na terenie Gminy Wińsko. Analiza przywołanych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Wińsko ograniczyła zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze do młodzieżowej rady gminy do osób posiadających stałe zameldowanie na jej obszarze. Zdaniem organu nadzoru postanowienia takie stoją w sprzeczności z treścią art. 5b ust. 3 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy. Zauważyć należy, że na mocy upoważnienia określonego w pierwszym z tych przepisów Rada Gminy Wińsko upoważniona była do przyjęcia statutu młodzieżowej rady tej gminy, który określać powinien tryb wyboru jej członków oraz jej zasady działania. Pozostawienie tej kwestii do uregulowania radzie gminy nie oznacza jednak, że może ona to uczynić w sposób dowolny. Właściwa interpretacja omawianego upoważnienia dokonana zostać musi bowiem w świetle m.in. art. 1 ust. 1 ustawy, który stanowi, że wspólnotę samorządową tworzą wszyscy mieszkańcy gminy. Działalność młodzieżowej rady gminy stanowi jeden z przejawów aktywności części tej wspólnoty, jaką jest młodzież. Jej zakres podmiotowy może być zatem wyznaczony jedynie według kryterium wieku, nie może natomiast zależeć od innych czynników, w tym zameldowania na pobyt stały lub jego braku. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca wyraźnie rozróżnia pojęcie zamieszkania od zameldowania na pobyt stały. Art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121) stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Przepis ten nie mówi o zameldowaniu, czyli urzędowym poświadczeniu (zarejestrowaniu) pobytu w określonej miejscowości, ale o faktycznym przebywaniu w określonej miejscowości z zamiarem stałego pobytu (A. Agopszowicz, [w:] Z. Gilowska (red.), *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 43). W podobnym kierunku idzie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale mieszkającej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej” (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, OSS 1996 Nr 2, poz. 43). Nawet przy ustalaniu prawa do świadczeń zastrzeżonych tylko dla mieszkańców gminy rozstrzygające znaczenie ma faktyczne zamieszkiwanie, a nie formalne zameldowanie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2001 r., I SA 1582/01, M. Prawn. 2001 nr 21, s. 1052). Zameldowanie na pobyt stały nie wystarczy samo przez się do przyjęcia zamieszkiwania w rozumieniu art. 25 Kodeksu cywilnego. Może ono natomiast ułatwiać jego ustalenie. Niemożność oparcia ustalenia na samym fakcie zameldowania uzasadniona jest chociażby tym, że zamieszkanie jest instytucją prawa cywilnego, podczas gdy zameldowanie – instytucją prawa administracyjnego. Takie też stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 3 maja 1973 r., I CZ 48/73, stwierdzając, że na podstawie art. 27 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101, z późn. zm.) w związku z art. 25 Kodeksu cywilnego o ogólnej właściwości miejscowej sądu nie decyduje miejscowość, w której osoba pozwana jest zameldowana, ale ta miejscowość, w której ona przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Zauważyć należy, że 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 jakiejkolwiek 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. Gmina nie może zatem dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania lub nieposiadania stałego zameldowania na jej terenie. Powyższe dotyczy również czynnego i biernego prawa wyborczego do młodzieżowej rady gminy.

W § 51 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wińsko postanowiła, że zmiana Statutu Młodzieżowej Rady Gminy Wińsko następuje w drodze uchwały tejże rady podjętej większością 2/3 głosów w głosowaniu jawnym. Wnioski w tej sprawie składać mogą: Prezydium Młodzieżowej Rady Gminy, jej

przewodniczący oraz co najmniej połowa jej składu. Zdaniem organu nadzoru regulacja taka stoi w sprzeczności z treścią art. 5b ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania. Oznacza to, że to tylko ten organ został upoważniony przez ustawodawcę do uchwalenia statutu młodzieżowej rady gminy. Rada gminy bez wyraźnej podstawy prawnej nie może zrzec się tego uprawnienia.

Zdaniem organu nadzoru zauważyć ponadto należy, że przytoczony przepis ustawowy reguluje w sposób wyczerpujący zakres przedmiotowy statutu młodzieżowej rady gminy. Zgodnie z nim akt ten normować powinien wyłącznie kwestie zasad działania takiej rady oraz trybu wyboru jej członków. Ustawodawca nie upoważnił zatem rady gminy do określania w statucie trybu jego zmiany. Oznacza to, że jego wszelkie nowelizacje powinny odbywać się analogicznie do jego nadania, tj. w drodze uchwały rady gminy. Odmienne uregulowanie tej materii uznać należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego, a więc za istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności odpowiedniego fragmentu załącznika do analizowanej uchwały.

Wskazać ponadto należy, że statut przyjmowany na podstawie art. 5b ust. 3 ustawy uznać trzeba za powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z powszechnie przyjmowanym poglądem przez akty prawa miejscowego należy rozumieć obowiązujące lokalnie lub regionalnie akty generalne (skierowane do nieoznaczonych indywidualnie podmiotów) oraz abstrakcyjne (ustanawiające powtarzalną normę wymaganego zachowania) skierowane do podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie organom, które je wydały. Definicję tę potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/2008, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/2005, ONSAiWSA z 2006 r. Nr 5, poz. 137). Zdaniem organu nadzoru uchwała nadająca statut młodzieżowej rady gminy spełnia te kryteria, albowiem zawiera skierowane do nieoznaczonych indywidualnie podmiotów spoza struktury administracji powtarzalne normy regulujące kwestię wyborów członków młodzieżowej rady gminy. Pogląd powyższy podzielają również przedstawiciele doktryny (zob. T. Lewandowski, *Młodzieżowa rada gminy*, LEX/el. 2014). Zauważyć należy, że za akt prawa miejscowego przedmiotową uchwałę uznała również sama Rada Gminy Wińsko, skoro w jej § 8 zamieściła przepis, który uzależnia jej wejście w życie od upływu 14 dni od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Przyjąć zatem trzeba, że charakter prawny przedmiotowej uchwały nie budzi wątpliwości.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego ustanawiane są wyłącznie przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej. Tym samym ustawodawca konstytucyjny wykluczył możliwość stanowienia tego typu aktów przez inne organy czy też podmioty. Zauważyć należy, że pojęcie organów samorządu terytorialnego uregulowane zostało w ustawodawstwie zwykłym. W odniesieniu do samorządu gminnego uczynił to art. 11a ust. 1 ustawy, który stanowi, że do organów gminy zalicza się wyłącznie radę gminy oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Oznacza to, że – zgodnie ze wskazaną normą konstytucyjną – jedynie te organy stanowić mogą powszechnie obowiązujące na obszarze gminy akty prawa miejscowego. Naruszeniem Konstytucji RP jest więc umożliwienie podejmowania tego typu aktów innym organom lub podmiotom, w tym również młodzieżowej radzie gminy.

Przywołany powyżej art. 94 Konstytucji RP stanowi ponadto, że akty prawa miejscowego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że dla ustanowienia tego rodzaju aktów konieczne jest istnienie wyraźnego przepisu ustawowego, który określi zakres spraw przekazanych do uregulowania, oraz organ upoważniony do ich ustanowienia. Naruszeniem norm konstytucyjnych jest więc upoważnienie młodzieżowej rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego nie w ustawie, ale w akcie podstawowym, za jaki uznać należy statut młodzieżowej rady gminy. Zauważyć należy, że istnienie w porządku prawnym kwestionowanego § 51 załącznika do przedmiotowej uchwały skutkuje tym, że ewentualne nowelizacje statutu młodzieżowej rady gminy będą podejmowane nie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, ale na podstawie upoważnienia ustanowionego w akcie prawa miejscowego. Sytuacja taka w sposób oczywisty stoi w sprzeczności z treścią art. 94 Konstytucji RP. Także więc i z tego względu konieczne jest stwierdzenie nieważności omawianego przepisu.

Zauważyć należy, że zapewnienie hierarchicznej zgodności norm stanowi jeden z fundamentów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 62; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 182). Oznacza to, że żąd-

na norma stanowiona przez organy władzy publicznej nie może pozostawać w sprzeczności z innymi normami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa. Organy jednostek samorządu terytorialnego są zatem upoważnione do stanowienia tylko takich aktów prawa miejscowego, które pozostają w zgodzie z pozostałymi rodzajami aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ustanowienie przez radę gminy normy sprzecznej z przepisami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa uznać więc należy za przekroczenie kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego. Tego typu działanie powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały lub jej części. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428): „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”. Uznać zatem należy, że stwierdzenie nieważności wskazanych w sentencji fragmentów załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały uznać należy za w pełni uzasadnione.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz