



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 25 marca 2026 r.

Poz. 1247

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.1.22.2026 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO z dnia 23 marca 2026 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1684) **stwierdzam nieważność w całości** Uchwały nr XXIX/189/26 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 23 lutego 2026 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XLII/283/22 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 21 grudnia 2022 roku w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu Braniewskiego

Uzasadnienie

Rada Powiatu Braniewskiego, działając na podstawie na podstawie art. 3e ust. 1, ust. 2, ust. 10 oraz art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, dokonała zmiany Uchwały Nr XLII/283/22 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 21 grudnia 2022 roku w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu Braniewskiego i załącznikiem do ww. uchwały nadała nowy Statut Młodzieżowej Rady Powiatu Braniewskiego, zwany dalej Statutem.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 lutego 2026 r.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 3e ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców powiatu, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne. Realizując ww. normę stosownie do ust. 2 tegoż przepisu, rada powiatu może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady powiatu z własnej inicjatywy lub na wniosek zarządu powiatu (pkt 1), podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności (pkt 2): 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 2023 r. poz. 571), działających na terenie danego powiatu (lit. a), samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danego powiatu (lit. b). Zgodnie z ust. 10 powołanego art. 3e, rada powiatu, tworząc młodzieżową radę powiatu, nadaje jej statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowej rady powiatu, tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady powiatu. Podmioty, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu.

Dodać należy, iż ustawodawca przewidział również, że młodzieżowa rada powiatu może posiadać opiekuna (art. 3e ust. 12 ustawy). Kolejny przepis ww. art. 3a, czyli ust. 13 zakłada, że statut młodzieżowej rady powiatu może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania. Wyboru opiekuna młodzieżowej rady powiatu dokonuje rada powiatu spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę powiatu (art. 3e ust. 14 ustawy o samorządzie powiatowym). Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady powiatu zapewnia starostwo powiatowe. Koszty obsługi młodzieżowej rady powiatu pokrywa starostwo powiatowe (art. 3e ust. 14 ustawy o samorządzie powiatowym).

Analizując przytoczone normy ustawy o samorządzie powiatowym, wskazać trzeba, że rada powiatu została wyposażona w dużą swobodę, co do regulacji ww. kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego pełnej dowolności w regulowaniu treści statutu rady młodzieżowej.

Zakres upoważnienia musi być w tym przypadku zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Oznacza to też, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy kompetencyjnej, czy też innych ustaw. W materii statutowej można zatem normować jedynie kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków rad i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 820/18, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt II OSK 349/16).

W świetle powyższego zakwestionować trzeba § 1 ust. 2 pkt 9 Statutu, w myśl którego ilekroć w Statucie jest mowa o Szkole - należy przez to rozumieć dzienną szkołę ponadpodstawową lub zespół szkół, w skład którego wchodziłyby szkoły ponadpodstawowe, dla których organem prowadzącym jest Powiat Braniewski.

Przepis ten, w związku z przepisem:

- § 4 ust. 1 Statutu, zgodnie z którym Rada jest reprezentacją uczniów Szkół, czy też przepisami Działu III Statutu - Wybór Członków Rady, w tym:

- § 25 pkt 1 Statutu, stanowiącym, że członkiem Rady może być każda osoba, która w chwili wyborów posiada status ucznia Szkoły;

- § 27 ust. 1 Statutu, zakładającym, że wybory przeprowadza się w czterech okręgach wyborczych, którymi są Szkoły:

- 1) Okręg nr 1 – Liceum Ogólnokształcące im. Feliksa Nowowiejskiego w Braniewie,
- 2) Okręg nr 2 – Zespół Szkół Budowlanych w Braniewie,
- 3) Okręg nr 3 – Zespół Szkół Zawodowych im. Jana Liszewskiego w Braniewie,
- 4) Okręg nr 4 – Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy w Braniewie,

- § 27 ust. 2 Statutu, w myśl którego Szkołom przysługują następująca liczba mandatów:

- 1) do 100 uczniów - 1 mandat,
- 2) od 101 do 200 uczniów - 2 mandaty,
- 3) od 201 do 500 uczniów - 4 mandaty,
- 4) od 501 uczniów - 5 mandatów

pozbawiają osoby zamieszkałe na terenie Powiatu Braniewskiego i uczące się w szkołach położonych na terenie innych powiatów, jak też nieuczące się, możliwości kandydowania i głosowania na kandydatów do Młodzieżowej Rady Powiatu Braniewskiego.

W ocenie organu nadzoru, taka regulacja narusza cytowany powyżej art. 3e ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Dla określenia przynależności do danej wspólnoty samorządowej, a także wiążących się z nią uprawnień, w tym wynikających z art. 3e ustawy o samorządzie powiatowym, prawnie obojętna jest okoliczność uczęszczania do szkół położonych na terenie danego powiatu (prowadzonych przez powiat) albo do szkół położonych na terenie innych powiatów.

Nie znajduje uzasadnienia prawnego pozbawienie postanowieniami Statutu praw wyborczych części członków wspólnoty, którzy są mieszkańcami Powiatu Braniewskiego.

Kwestionowane postanowienia pozostają w sprzeczności z wynikającą z art. 3e ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym ideą instytucji młodzieżowej rady, której działalność winna się koncentrować przede wszystkim wokół określonych spraw dotyczących młodzieży zamieszkałej na terenie danego powiatu.

Na powyższe wskazuje również art. 3e ust. 2 pkt 2 lit. b ww. ustawy, zgodnie z którym rada powiatu 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 danego powiatu. W świetle powyższego kwestionowane regulacje pozostają zatem w sprzeczności z intencją ustawodawcy, modyfikując bierne i czynne prawo wyborcze do młodzieżowej rady. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych - patrz 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 uchwalonego aktu nie można przyjąć, jako aktu, o którym mowa w art. 3e ust. 10 w zw. z ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, czyli statutu młodzieżowej rady powiatu.

Niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” tego aktu do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) - patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04. Z uwagi na powyższe zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIX/189/26 w całości.

Oceniając pozostałą treść przedmiotowego Statutu, należy stwierdzić, iż Rada Powiatu Braniewskiego, również innymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Podjętym i bez ustawowego umocowania są także:

- § 28 ust. 1 Statutu, w myśl którego wybory w poszczególnych okręgach przeprowadzają Komisje, powoływane przez Dyrektora Szkoły.

- § 29 ust. 4 Statutu zakładający, że dyrektor Szkoły ogłasza listy kandydatów najpóźniej na 5 dni przed ogłoszonym terminem wyborów.

- § 31 ust. 3 Statutu stanowiący, że dokumentacja z wyborów, w tym, protokół z wyborów wraz z kartami do głosowania, przekazuje w zamkniętej kopercie Dyrektor Szkoły do Starosty Braniewskiego, nie później niż w ciągu 3 dni od daty ich otrzymania od Komisji.

- § 31 ust. 4 Statutu zgodnie z którym po otrzymaniu protokołu z wyborów, Dyrektor ogłasza w Szkole wyniki wyborów w okręgu wyborczym.

Rada Powiatu nie jest uprawniona do nałożenia na dyrektorów szkół ponadpodstawowych lub zespołów szkół, w skład którego wchodziłyby dzienne szkoły ponadpodstawowe, dla których organem prowadzącym jest Powiat Braniewski, obowiązków związanych z przeprowadzeniem wyborów do młodzieżowej rady. Zadania i kompetencje dyrektora szkoły określone zostały przez ustawodawcę w art. 68 ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2025 r., poz. 1043, z późn. zm.) i organ stanowiąc nie może bez wyraźnej podstawy prawnej ingerować ww. zakres. Dodać ponadto, trzeba, że w myśl art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, to starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Wobec tego to starosta jest ewentualnie, w ramach obowiązującego prawa, uprawniony do wyznaczenia dodatkowych zadań dyrektorowi danej szkoły.

Zakwestionować również trzeba § 35 ust. 1. załącznika do ww. uchwały, który zakłada, że rada posiada Opiekuna – Radnego Rady Powiatu Braniewskiego, wybranego przez Radę Powiatu Braniewskiego spośród kandydatów wskazanych przez Radę.

W ocenie organu nadzoru, statut nie jest regulacją, która może zawierać jakiegokolwiek rozwiązania przewidujące sposób powołania opiekuna rady. Dodać ponadto trzeba, że organ stanowiący ww. przepisem zmienił rozwiązania wynikające wprost z art. 3e ust. 14 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym

wyboru opiekuna młodzieżowej rady powiatu dokonuje rada powiatu spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę powiatu.

Zasadą jest natomiast, że akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej, nie mogą też modyfikować przepisów ustawowych (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12). Kwestionowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, a nie aktu hierarchicznie wyższego, z którego pochodzi, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Jest to wysoce dezinformujące i przesądza o konieczności wyeliminowania ww. regulacji z obrotu prawnego (patrz np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Dodać też trzeba, że przedmiotowy statut młodzieżowej rady powiatu – jego Dział V Opiekun nie określa szczegółowych wymagań, które musi spełniać opiekun, co również należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski