



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Poz. 6003

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.164.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XX/238/2025 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Jarocinie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Jarocinie podjęła uchwałę nr XX/238/2025 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Jarocinie, dalej jako: "uchwała". Statut Młodzieżowej Rady Miejskiej w Jarocinie stanowi załącznik nr 1 do uchwały, dalej jako: "Statut". Regulamin Młodzieżowej Rady Miejskiej w Jarocinie stanowi załącznik nr 2 do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 5b i art. 7 ust. 1 pkt. 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024. poz. 1465)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 lipca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Wymogi dotyczące treści statutu młodzieżowej rady gminy zostały określone w art. 5b ust. 10 i 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), dalej jako: "ustawa". Zgodnie z art. 5b ust. 10 zdanie pierwsze ustawy, rada gminy – tworząc młodzieżową radę gminy – nadaje jej statut, w którym określa w szczególności: zasady działania młodzieżowej rady gminy, tryb i kryteria wyboru jej członków, a także zasady wygaśnięcia mandatu oraz odwołania członka młodzieżowej rady gminy. Z kolei w myśl art. 5b ust. 11 ustawy: "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". Ponadto jak wynika z art. 5b ust. 12 ustawy: "Młodzieżowa rada gminy może posiadać opiekuna". Statut młodzieżowej rady gminy może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania (art. 5b ust. 13 ustawy).

Ustawodawca w art. 5b ust. 10 i ust. 11 ustawy wskazał zakres regulacji, który winien być unormowany w statucie młodzieżowej rady gminy. Powyższe elementy stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w art. 5b ust. 10 ustawy wyrażenie "w szczególności", lecz jednocześnie są to elementy obligatoryjne, do określenia których rada gminy została obowiązana, normując statut młodzieżowej rady gminy. Określenie kwestii zawartych w powyższych przepisach stanowi niezbędne minimum, które musi zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Brak któregośkolwiek z nich oznacza niewypełnienie przez przedmiotową uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa i koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15 czerwca 2022 r., II SA/Go 225/22, CBOSA).

Podkreślenia wymaga fakt, iż uchwała rady gminy w przedmiocie powołania młodzieżowej rady gminy oraz nadania jej statutu stanowi akt prawa miejscowego.

Dla oceny, czy tego typu uchwała ma charakter aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym, czy też stanowi akt prawa miejscowego, kluczowe znaczenie ma ustalenie charakteru norm w niej zawartych. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n.", ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). Jednocześnie ustawodawca w art. 13 u.o.a.n. zawarł katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymieniając w pkt 2 akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że cechami konstytucyjnymi aktów prawa miejscowego są normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 24 kwietnia 2013 r., IV SA/Po 112/13 (CBOSA): "Charakter generalny oznacza (...), że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych i nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji".

Z kolei akty prawa wewnętrznego są aktami normatywnymi obowiązującymi wyłącznie w ramach struktury administracji publicznej. Adresatami tych aktów mogą być wyłącznie jednostki organizacyjnie podporządkowane podmiotowi, który je ustanowił. Niedopuszczalne jest regulowanie w drodze aktu prawa wewnętrznego praw i obowiązków podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie jego twórcy.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że uchwała rady gminy w przedmiocie powołania młodzieżowej rady gminy oraz nadania jej statutu spełnia przesłanki pozwalające zakwalifikować ją jako akt prawa miejscowego. Akt ten zawiera bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a jego adresatami są nie tylko podmioty podporządkowane organizacyjnie Radzie Miejskiej w Jarocinie, lecz również osoby pozostające poza strukturą administracji, których sytuację prawną kształtuje.

W konsekwencji badana uchwała, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, chyba że akt ten będzie określał termin dłuższy.

Tymczasem w § 6 badanej uchwały Rada Miejska w Jarocinie postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia".

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n., co stanowi samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18 (CBOSA), w którym stwierdzono: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwały, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji [...]".

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na inne uchybienia jakimi obarczona jest badana uchwała.

W § 7 Statutu rada uregulowała materię dotyczącą opiekuna młodzieżowej rady gminy: "Rada posiada swojego Opiekuna, który wspiera ją w działaniach i zapewnia jej pomoc merytoryczną oraz organizacyjną" (ust. 1), "Opiekunem Rady może zostać osoba, która posiada doświadczenie w działalności samorządowej lub posiada doświadczenie w obsłudze lub prowadzeniu sesji lub komisji Rady Miejskiej" (ust. 2), "Opiekun jest wyznaczany przez Burmistrza Jarocina spośród pracowników Urzędu Miejskiego w Jarocinie lub Radnych Rady Miejskiej" (ust. 3).

Z treści art. 5b ust. 12 ustawy, jednoznacznie wynika, iż ustanowienie opiekuna młodzieżowej rady gminy ma charakter fakultatywny. Niemniej jednak, w przypadku powołania takiego opiekuna, rada gminy zobowiązana jest do określenia w statucie młodzieżowej rady co najmniej szczegółowych wymagań, jakie powinien on spełniać, zakresu jego obowiązków oraz zasad jego odwoływania - obowiązek ten wynika z art. 5b ust. 13 ustawy. Pomimo użycia przez ustawodawcę formy "może", analiza przepisu w kontekście wykładni systemowej oraz funkcjonalnej prowadzi do wniosku, że w przypadku ustanowienia opiekuna młodzieżowej rady gminy, wskazane elementy winny być obligatoryjnie uregulowane w statucie tej rady jako jego niezbędne minimum normatywne. Pogląd ten został zaaprobowany przez Naczelnego Sąd Administracyjny, który w wyroku z 9 stycznia 2024 r., III OSK 2384/22 (CBOSA) orzekł: "Wykładnia językowa art. 5b ust. 13 u.s.g. wskazuje na fakultatywność tejże regulacji w każdym statucie młodzieżowej rady gminy, co z kolei mogłoby prowadzić do stwierdzenia, że nawet powołanie opiekuna takiej rady nie oznacza obowiązku uregulowania obowiązków czy wymagań wobec takiej osoby. Taki jednak wniosek nie jest zasadny, ponieważ opiekun młodzieżowej rady gminy posiada wobec takiej rady kompetencje tylko takie, jakie będą wynikały właśnie ze statutu tej rady. Ponadto powołanie opiekuna danego organu bez wskazania na zakres jego obowiązków byłoby niezasadne i nielogiczne. Opiekun bowiem nie mógłby wykonywać żadnych uprawnień wobec takiej rady, a więc w istocie nie byłby żadnym jej opiekunem".

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Rada Miejska w Jarocinie, decydując się na ustanowienie opiekuna Młodzieżowej Rady Miejskiej w Jarocinie, prawidłowo określiła w § 7 ust. 1 Statutu zakres jego obowiązków oraz w § 7 ust. 2 Statutu wymagania, jakie powinna spełniać osoba pełniąca tę funkcję. Jednakże brak unormowania zasad jego odwoływania stanowi naruszenie dyspozycji art. 5b ust. 13 w zw. z art. 5b ust. 12 ustawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 5b ust. 14 ustawy: "Wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy dokonuje rada gminy spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę gminy".

Tymczasem Rada Miejska w Jarocinie w § 7 ust. 3 Statutu przyjęła, że: "Opiekun jest wyznaczany przez Burmistrza Jarocina spośród pracowników Urzędu Miejskiego w Jarocinie lub Radnych Rady Miejskiej".

Postanowienie to pozostaje w bezpośredniej sprzeczności z wyżej przywołanym przepisem ustawowym, gdyż przekazuje kompetencję wyboru opiekuna burmistrzowi – organowi wykonawczemu gminy – pomimo że ustawa takiego uprawnienia mu nie przyznaje. Co więcej, pomija się w ten sposób konstytucyjną rolę młodzieżowej rady w procesie wskazywania kandydatur oraz decydującą kompetencję rady gminy do dokonania wyboru spośród wskazanych osób. Wprowadzenie odmiennego trybu wyłaniania opiekuna niż określony w art. 5b ust. 14 ustawy, z jednoczesnym pominięciem obligatoryjnego udziału młodzieżowej

rady gminy i rady gminy jako organów właściwych, stanowi istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności § 7 ust. 3 Statutu.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Jarocinie

Burmistrz Jarocina