



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 grudnia 2025 r.

Poz. 9759

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.289.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność uchwały nr XVI/306/2025 Rady Miejskiej Leszna z dnia 20 listopada 2025 r. zmieniającej uchwałę nr XVI/306/2025 Rady Miejskiej Leszna z dnia 20 listopada 2025 r. nr XVIII/253/2019 Rady Miejskiej Leszna z dnia 19 grudnia 2019 r. o powołaniu Młodzieżowej Rady Miasta Leszna - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 listopada 2025 r. Rada Miejska Leszna podjęła uchwałę nr XVI/306/2025 zmieniającą uchwałę nr XVIII/253/2019 Rady Miejskiej Leszna z dnia 19 grudnia 2019 r. o powołaniu Młodzieżowej Rady Miasta Leszna, dalej "uchwała". Statut Młodzieżowej Rady Miasta Leszna stanowi załącznik do uchwały, dalej "Statut".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 5b, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 listopada 2025 r.

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

Wymagania dotyczące treści statutu młodzieżowej rady gminy zostały określone w art. 5b ust. 10 i ust. 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej "ustawa o samorządzie gminnym". Jak stanowi art. 5b ust. 10 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym: "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". Z kolei w myśl art. 5b ust. 11 ustawy o samorządzie gminnym: "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 o samorządzie gminnym: "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 o samorządzie gminnym).

Ustawodawca w art. 5b ust. 10 i ust. 11 ustawy o samorządzie gminnym 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 o samorządzie gminnym 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 któregokolwiek 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).

Organ nadzoru wskazuje, że rada nie zrealizowała delegacji ustawowej zawartej w art. 5b ust. 11 ustawy o samorządzie gminnym. Z treści tego przepisu wynika, że statut młodzieżowej rady gminy powinien regulować szczegółowe zasady zwrotu kosztów przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym radny reprezentuje młodzieżową radę gminy. Analiza postanowień Statutu prowadzi do wniosku, że nie zawiera on regulacji w powyższym zakresie. W § 4 Statutu przyjęto jedynie, iż: "Radni Młodzieżowej Rady, a także ich rodzice lub opiekunowie prawni mogą ubiegać się o zwrot kosztów przejazdu na terenie kraju wynikających z pełnienia mandatu".

W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została tego elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje na inne uchybienia jakimi obarczona jest badana uchwała.

W § 16 Statutu Rada uregulowała materię dotyczącą opiekuna młodzieżowej rady gminy: "Młodzieżowa Rada może posiadać opiekuna. Zadaniem opiekuna Młodzieżowej Rady jest wspieranie członków w ich obowiązkach oraz koordynacja współpracy Młodzieżowej Rady z Urzędem Miasta oraz Radę Miejską Leszna" (ust. 1). "Wyboru opiekuna Młodzieżowej rady dokonuje Rada Miasta spośród kandydatów, zgłoszonych przez Młodzieżową Radę" (ust. 2).

Z treści art. 5b ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym, 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 o samorządzie gminnym. 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 Naczelny 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 decydując się na ustanowienie opiekuna Młodzieżowej Rady Miasta Leszna, prawidłowo określiła w § 16 ust. 1 Statutu zakres jego obowiązków. Jednakże brak unormowania wymagań, jakie powinna spełniać osoba pełniąca tę funkcję oraz zasad jego odwoływania stanowi naruszenie dyspozycji art. 5b ust. 13 w zw. z art. 5b ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto w § 30 Statutu przyjęto: „Wybrany do Młodzieżowej Rady (bierno prawo wyborcze) może być każda osoba, która w dniu wyborów jest uczniem szkoły ponadpodstawowej (z wyłączeniem szkół dla dorosłych), nie jest karana za przestępstwo wyrokiem sądowym oraz nie jest zawieszona w prawach ucznia i posiada stałe lub czasowe zameldowanie na terenie Miasta Leszna". Natomiast w treści przepisu

§ 31 ust. 1 Statutu zamieszczono zapis: „Prawo wyboru przedstawicieli do Młodzieżowej Rady (czynne prawo wyborcze) przysługuje osobom, które są uczniami szkoły ponadpodstawowej (z wyłączeniem szkół dla dorosłych) posiadających stałe lub czasowe zameldowanie w Mieście Lesznie”. Ponadto w Załączniku nr 1 do Statutu (Zgłoszenie kandydata na Radnego Młodzieżowej Rady Miasta Leszna) w danych kandydata zawarto rubryki dotyczące "adresu zameldowania".

W ocenie organu nadzoru, powyższymi regulacjami Rada naruszyła w sposób istotny przepis art. 5b ust. 10 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym albowiem posłużeńie się w analizowanych regulacjach kryterium czasowego i stałego zameldowania nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Działalność młodzieżowej rady gminy stanowi jeden z przejawów aktywności tej części wspólnoty, dlatego właściwa interpretacja upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym musi być dokonywana z uwzględnieniem art. 1 ust. 1 tej ustawy. Na tle art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zauważyć należy, że kryterium decydującym o przynależności do wspólnoty samorządowej jest zamieszkanie. Przepis art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 poz. 1071 ze zm.), dalej „Kodeks cywilny” 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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja 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). Nadto, obowiązek zameldowania jest obowiązkiem o charakterze administracyjnym. Instytucja zameldowania ma charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały, gdyż z czynnością zameldowania nie wiąże się nabycie praw członka wspólnoty samorządowej. Zatem o stałym zamieszkiwaniu na terenie gminy nie świadczy fakt zameldowania, lecz przesłanki wskazane w cytowanym art. 25 Kodeksu cywilnego. Określając wzajemny stosunek pojęć zamieszkania i zameldowania, trzeba stwierdzić, że zameldowanie czyni prawdopodobnym przypuszczenie, iż w miejscowości zameldowania osoba fizyczna ma także miejsce zamieszkania. Nie można jednak przyjąć, że zameldowanie w określonej miejscowości rozstrzyga o miejscu zamieszkania. Dla przynależności do wspólnoty gminnej nie mają bowiem znaczenia okoliczności subiektywne, nieistotne są również okoliczności natury administracyjno-prawnej.

Na gruncie powyżej przytoczonych przepisów, należy stwierdzić, iż ograniczenia w prawie wyborczym do Młodzieżowej Rady mogą być związane jedynie ze szczególnym charakterem młodzieżowej rady gminy (np. wiek kandydata). Tym samym nie znajduje uzasadnienia prawnego nieuprawnione zawężenie kręgu osób uprawnionych do uczestniczenia w wyborach do Młodzieżowej Rady do uczniów zameldowanych na terenie (§ 30 i 31 Statutu), pomijając tym samym uczniów, będących mieszkańcami gminy, którzy nie są zameldowani na terenie gminy. 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 jakiegokolwiek 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.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. 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.

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 Leszna

Prezydent Miasta Leszna