



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 24 września 2024 r.

Poz. 6296

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.770.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 września 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/53/2024 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 19 sierpnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu w Żywcu i nadania jej Statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 3e ust. 10 i ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 19 sierpnia 2024 r. Rada Powiatu w Żywcu przyjęła uchwałę Nr V/53/2024 w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu w Żywcu i nadania jej Statutu, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Statut Młodzieżowej Rady Powiatu w Żywcu*, dalej jako „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 3e ust. 10 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 3e ust. 1-ust. 15 ustawy:

1. Powiat podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców powiatu, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne.

2. Rada powiatu może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady powiatu z własnej inicjatywy lub na wniosek: 1) zarządu powiatu; 2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności: a) organizacji pozarządowych lub podmiotów określonych w ustawie 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, b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danego powiatu.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest rozpatrywany przez radę powiatu w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego złożenia.

4. W przypadku odrzucenia wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, kolejny wniosek może być złożony przez ten sam podmiot nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia odrzucenia poprzedniego wniosku.

5. Młodzieżowa rada powiatu ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

6. Młodzieżowa rada powiatu może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut powiatu lub odrębna uchwała rady powiatu.

7. W sprawach dotyczących powiatu młodzieżowa rada powiatu może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały. Uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Starosta powiatu lub osoba przez niego wyznaczona są obowiązani udzielić odpowiedzi na piśmie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały.

8. Do zadań młodzieżowej rady powiatu należy w szczególności: 1) opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży; 2) udział w opracowaniu działań strategicznych powiatu na rzecz młodzieży; 3) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych powiatu na rzecz młodzieży; 4) podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę powiatu.

9. Młodzieżowa rada powiatu może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki młodzieżowej.

10. 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.

11. Członkowi młodzieżowej rady powiatu biorącemu udział w posiedzeniach młodzieżowej rady powiatu lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę powiatu, a w przypadku niepełnoletniego członka młodzieżowej rady powiatu – także jego rodzicowi lub opiekunowi prawnemu, zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady powiatu lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on młodzieżową radę powiatu, 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 powiatu na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę powiatu, reguluje statut młodzieżowej rady powiatu.

12. Młodzieżowa rada powiatu może posiadać opiekuna.

13. Statut młodzieżowej rady powiatu może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

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

15. Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady powiatu zapewnia starostwo powiatowe. Koszty obsługi młodzieżowej rady powiatu pokrywa starostwo powiatowe.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *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.*

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Powiatu w Żywcu nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową zawartą w art. 3e ust. 11 zd. 2 ustawy. Z brzmienia tego przepisu wynika, że *Szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady powiatu na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę powiatu, reguluje statut młodzieżowej rady powiatu.*

Tymczasem w przedmiotowym Statucie brak jest regulacji zarówno dotyczących zasad zwrotu kosztów jak również zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady powiatu na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę powiatu. W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Jak wskazano wyżej, kompletny statut młodzieżowej rady powiatu powinien regulować materię dotyczącą zasad działania młodzieżowej rady powiatu (art. 3e ust. 10 ustawy). W Statucie Rada Powiatu określiła jedynie cele i zadania oraz organy Młodzieżowej Rady. W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu zaniechała natomiast uregulowania zasad działania młodzieżowej rady powiatu, czym naruszyła art. 3e ust. 10 ustawy. Brak uregulowania wskazanego wyżej elementu obligatoryjnego uchwały należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały. Przyjmuje się bowiem, iż rada powiatu 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.

Przedmiotowa uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja RP stanowi w art. 94, że prawo miejscowe stanowione przez organy samorządu terytorialnego może być wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Jeżeli organ stanowiący powiatu nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę powiatu któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (*por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Jednocześnie wskazać należy, że regulacja § 1 ust. 4 Statutu stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 3e ust. 15 ustawy. Rada Powiatu w ww. przepisie Statutu wskazała, że: *Pomoc techniczną i administracyjną Młodzieżowej Rady zapewnia Biuro Rady Powiatu w Żywcu*. Natomiast z przepisu art. 3e ust. 15 ustawy wynika, iż: *Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady powiatu zapewnia starostwo powiatowe. Koszty obsługi młodzieżowej rady powiatu pokrywa starostwo powiatowe*. Należy podkreślić, że modyfikacja (bądź uzupełnienie regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy) oraz powtórzenie przepisów ustawy jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Zgodnie z treścią art. 3e ust. 1 ustawy: *Powiat podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców powiatu, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne*. Należy zatem podkreślić, że dyspozycja powyższego przepisu determinuje krąg podmiotowy objęty działaniami Powiatu – sprowadzając go do lokalnej wspólnoty samorządowej. Tymczasem, zgodnie z przepisem § 2 ust. 1 załącznika nr 1 do Statutu (ordynacji wyborczej do Młodzieżowej Rady Powiatu w Żywcu): *Członkiem Młodzieżowej Rady może być każda osoba, która: 1. w chwili wyboru posiada status ucznia szkoły ponadpodstawowej na terenie Powiatu Żywieckiego i mieszka na terenie Powiatu Żywieckiego*;

Powyższą regulacją Rada Powiatu naruszyła w sposób istotny przepis art. 3e ust. 10 ustawy. Ograniczyła bowiem krąg osób uprawnionych do wyboru członków Rady Młodzieżowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 ustawy: *Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową*. Na tle wskazanego przepisu zauważyć należy, że kryterium decydującym o przynależności do wspólnoty samorządowej jest zamieszkanie na terenie danego powiatu. Działalność młodzieżowej rady powiatu stanowi jeden z przejawów

aktywności tej części wspólnoty, dlatego właściwa interpretacja upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 3e ust. 10 ustawy, musi być dokonywana z uwzględnieniem art. 1 ust. 1 tej ustawy. Na gruncie powyższych przytoczonych przepisów, należy stwierdzić, iż ograniczenia w czynnym prawie wyborczym do młodzieżowej rady powiatu mogą być związane jedynie ze szczególnym charakterem tejże rady (np. wiek wyborcy). Nie mogą to być jednak takie ograniczenia, które będą miały wpływ na ustawowe uprawnienia mieszkańców powiatu. Tym samym nie znajduje uzasadnienia prawnego ww. zacytowana regulacja ordynacji wyborczej, w której Rada w sposób nieuprawniony zawęziła krąg osób uprawnionych do dokonywania wyboru członków Młodzieżowej Rady do osób zamieszkałych na terenie powiatu żywieckiego oraz jednocześnie posiadających status ucznia szkoły ponadpodstawowej na terenie powiatu żywieckiego. W ten sposób Rada pozbawiła uczniów szkół spoza terenu powiatu, będących jednakże mieszkańcami powiatu żywieckiego możliwości wzięcia udziału w głosowaniu. Podkreślić należy, iż czynne prawo wyborcze powinno przysługiwać mieszkańcom powiatu, bez względu na lokalizację szkoły, do której uczęszczają.

Powyższa regulacja § 2 ust. 1 załącznika nr 1 do Statutu stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 3e ust. 1 i 10 ustawy oraz zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, wynikającej z art. 32 Konstytucji.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, statut Młodzieżowej Rady Powiatu w Żywcu nie zawiera elementów obligatoryjnych wskazanych w art. 3e ustawy, dotyczących określenia szczegółowych wymagań, które musi spełniać opiekun, zakresu jego obowiązków oraz zasad jego odwoływania (zob. art. 3e ust. 12 i 13 ustawy). Wyjaśnić należy, iż ustanowienie opiekuna rady młodzieżowej jest fakultatywne, na co wyraźnie wskazuje treść przepisu art. 3e ust. 12 ustawy. Jednakże decydując o tym, iż dana rada młodzieżowa będzie posiadała opiekuna, rada powiatu zobowiązana jest jednocześnie określić w statucie szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

Tymczasem zauważyć należy, iż Rada Powiatu nie określiła nie tylko szczegółowych, ale nawet jakichkolwiek wymagań, jakie musi spełniać opiekun. W statucie nie określono także zasad odwoływania opiekuna, a także szczegółowego zakresu jego obowiązków. W statucie Młodzieżowej Rady Powiatu znajdują się przepisy, z których wynika, że wolą Rady Powiatu jest, by Rada Młodzieżowa posiadała takiego opiekuna. I tak, zgodnie z § 1 ust. 12 Statutu *Młodzieżowa Rada Powiatu posiada opiekuna wskazanego przez Zarząd Powiatu*. Zaś § 1 ust. 13 Statutu stanowi, że *Opiekun Młodzieżowej Rady Powiatu jest pośrednikiem między Młodzieżową Radą Powiatu, a Radą Powiatu w Żywcu. Jego zadaniem jest pomoc merytoryczna Młodzieżowej Radzie Powiatu*.

W przypadku, gdy Rada przewiduje, iż Młodzieżowa Rada Powiatu posiada opiekuna powinna określić w statucie szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania. Powyższych regulacji statutowych nie można w żadnej mierze uznać za wypełnienie delegacji z art. 3e ust. 13 ustawy. Wobec powyższego, takie działanie Rady Powiatu należy uznać za sprzeczne z prawem tj. z art. 3e ust. 13 w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/53/2024 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 19 sierpnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu w Żywcu i nadania jej Statutu – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**