



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 sierpnia 2025 r.

Poz. 4955

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.520.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 sierpnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/163/2025 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 lipca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały XIX/166/2019 z dnia 26 listopada 2019 r., w całości, jako sprzecznej z art. 5b ust. 10 ustawy oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lipca 2025 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu przyjęła uchwałę Nr XVIII/163/2025 w sprawie zmiany uchwały XIX/166/2019 z dnia 26 listopada 2019 r. Zmieniana uchwała dotyczyła utworzenia Młodzieżowej Rady Miasta i Gminy Ogrodzieniec. Zmiana polegała na zmianie załącznika do przedmiotowej uchwały – Statutu Młodzieżowej Rady Miasta i Gminy Ogrodzieniec, dalej jako *Statut*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 lipca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Podstawę prawną do podjęcia powyższej uchwały stanowi przepis art. 5b ust. 10 ustawy, zgodnie z którym *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*. Dodatkowo, w myśl art. 5b ust. 11 ustawy statut młodzieżowej rady gminy powinien regulować kwestię zasad zwrotu kosztów oraz zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy.

Nadto, zgodnie z art. 5b ust. 12 i 13 ustawy:

12. Młodzieżowa rada gminy może posiadać opiekuna.

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

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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Zgodnie z treścią art. 5b ust. 1 ustawy *Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne*. Należy zatem podkreślić, że dyspozycja powyższego przepisu determinuje krąg podmiotowy objęty działaniami Gminy – sprowadzając go wyłącznie do członków lokalnej wspólnoty samorządowej.

Tymczasem, zgodnie § 3 ust. 1 Statutu:

§ 3. 1. Rada jest reprezentacją młodzieży – uczniów szkół mających siedzibę na terenie Gminy oraz starszej młodzieży zamieszkującej na terenie Gminy.

Należy podkreślić, że regulacja określająca legitymację bierną jest istotnym elementem treści kwestionowanego aktu prawnego. Przepis ten ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować osoby uprawnione do działania w przedmiotowej materii. Ustalenia w tym zakresie są zatem elementem niezbędnym, a nadto nierozzerwalnie złączonym i jednocześnie uzależnionym od merytorycznej treści innych postanowień uchwały. Stosownie bowiem do treści § 20 ust. 1 – 1c Statutu:

§ 20. 1. Rada wybierana jest spośród osób zgłoszonych przez przedstawicieli podmiotów działających na rzecz młodzieży, w szczególności organizacji pozarządowych oraz samorządy uczniowskie szkół mających siedzibę na terenie Gminy.

1a. Do Rady może kandydować każdy uczeń lub przedstawiciel młodzieży zamieszkały na terenie Gminy Ogrodzieniec posiadający bierne prawo wyborcze, z zastrzeżeniem, że ma ukończone 12 lat i nie ukończył 18 lat.

1b. Samorządy Uczniowskie szkół działających na terenie Gminy mają prawo do rekomendowania czterech kandydatów do Rady.

1c. Każdy kandydat, poza rekomendowanymi przez samorządy uczniowskie, przedstawia listę poparcie swojej kandydatury przez grupę 25 przedstawicieli młodzieży posiadających bierne prawo wyborcze.

Powyższymi regulacjami Rada Miejska w Ogrodzieńcu naruszyła w sposób istotny przepis art. 5b ust. 10 w zw. z ust. 1 ustawy. Ograniczyła bowiem katalog uprawnionych do zasiadania w Młodzieżowej Radzie Miasta i Gminy do osób uczących się w szkołach, znajdujących się na terenie gminy i będących jej mieszkańcami. Ograniczenie to również wprowadziła wobec podmiotów uprawnionych do dokonania wyboru członków Rady Młodzieżowej. Wskazać należy, że zgodnie z art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.) *Samorząd uczniowski tworzą wszyscy uczniowie szkoły lub placówki*. W przypadku szkół ponadpodstawowych, ustawodawca w żaden sposób nie wiąże przynależności do społeczności uczniowskiej z miejscem zamieszkania ucznia, nie ustanawia bowiem, tak jak w przypadku szkół podstawowych, obowiązku określania obwodów tych szkół. Zresztą i w takim przypadku nie ma bezwzględnej rejonizacji szkół. Tak więc w skład samorządu uczniowskiego szkół ponadpodstawowych, wchodzi z mocy prawa wszyscy uczniowie danej szkoły, niezależnie jednak od ich miejsca zamieszkania. Osoba ucząca się w szkole jest niewątpliwie członkiem ogółu uczniów danej szkoły – samorządu uczniowskiego, ale niekoniecznie członkiem wspólnoty samorządowej danej gminy.

Zgodnie natomiast z art. 1 ust. 1 ustawy wspólnotę samorządową z mocy prawa tworzą mieszkańcy. Na tle wskazanego przepisu zauważyć należy, że kryterium decydującym o przynależności do wspólnoty samorządowej jest zamieszkanie na terenie danej gminy. Przepis art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061) stanowi, że *miejszem 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 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). Dla przynależności do wspólnoty gminnej nie mają znaczenia okoliczności subiektywne, nieistotne są również okoliczności natury administracyjno-prawnej.

Działalność młodzieżowej rady gminy stanowi jeden z przejawów aktywności tej części wspólnoty gminnej, dlatego właściwa interpretacja upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 5b ust. 10 ustawy, musi być dokonywana z uwzględnieniem art. 1 ust. 1 tej ustawy. Na gruncie powyżej przytoczonych przepisów, należy stwierdzić, iż ograniczenia w czynnym i biernym prawie wyborczym do młodzieżowej rady gminy mogą być związane jedynie ze szczególnym charakterem tejże rady (np. wiek kandydata). Nie mogą to być jednak takie ograniczenia, które będą miały wpływ na ustawowe uprawnienia mieszkańców gminy. Tym samym nie znajdują uzasadnienia prawnego cytowane na wstępie regulacje statutowe, w których Rada w sposób nieuprawniony zawężyła krąg osób uprawnionych do kandydowania, jak również dokonywania wyboru członków Młodzieżowej Rady Miasta i Gminy do uczniów szkół mających siedzibę na terenie gminy, pomijając uczniów, będących mieszkańcami Ogrodzieńca, ale uczęszczających do szkół mających siedzibę poza tą gminą.

W konsekwencji należy uznać, że Rada Miejska w Ogrodzieńcu nieprawidłowo regulując tryb i kryteria wyboru członków Młodzieżowej Rady Miasta i Gminy, nie zrealizowała w pełni delegacji ustawowej wynikającej z art. 5b ust. 10 ustawy. Uchwała podjęta na podstawie tego przepisu stanowi akt prawa miejscowego, winna zatem kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Przyjmuje się, iż rada gminy 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.

Ponadto, jak wskazano wyżej, kompletny statut młodzieżowej rady gminy powinien regulować materię zasad zwrotu kosztów oraz zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy (por. art. 5b ust. 11 *in fine* ustawy). Analiza statutu przyjętego przez Radę Miejską w Ogrodzieńcu wskazuje, że ten element delegacji został przez uchwałodawcę całkowicie pominięty, co również przesądza o konieczności zakwestionowania uchwały w całości.

Wskazać należy, że uchwalony Statut nie zawiera również elementów obligatoryjnych wskazanych w art. 5b ustawy, dotyczących określenia szczegółowych wymagań, które musi spełniać opiekun, zakresu jego obowiązków oraz zasad jego odwoływania (zob. art. 5b ust. 12 i 13 ustawy). Wyjaśnić należy, iż ustanowienie opiekuna rady młodzieżowej jest fakultatywne, na co wyraźnie wskazuje treść przepisu art. 5b ust. 12 ustawy. Jednakże decydując o tym, iż dana rada młodzieżowa będzie posiadała opiekuna, rada gminy zobowiązana jest jednocześnie określić w statucie szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

Tymczasem zauważyć należy, iż Rada Miejska w Statucie nie określiła szczegółowych wymagań, które musi spełniać opiekun, zasad odwoływania opiekuna, a także szczegółowego zakresu jego obowiązków. W statucie Młodzieżowej Rady Miasta i Gminy znajduje się przepis, z którego wynika, że wolą Rady Miejskiej jest, by Rada Młodzieżowa posiadała takiego opiekuna. I tak, zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 3 Statutu:

§ 16. 1. Burmistrz zapewnia Radzie warunki do działania, w szczególności:

1) odpowiednie warunki lokalowe,

2) obsługę administracyjno-techniczną

3) wsparcie działalności merytorycznej i formalnej, w szczególności poprzez wskazanie opiekuna zapewniającego wsparcie w sytuacjach problemowych, (...)

W przypadku, gdy Rada przewiduje, iż Młodzieżowa Rada Miasta i Gminy posiada opiekuna powinna określić w statucie szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania. Powyższej regulacji statutowej nie można w żadnej mierze uznać za wypełnienie delegacji z art. 5b ust. 13 ustawy. Wobec powyższego, takie działanie Rady Miejskiej należy uznać za sprzeczne z prawem tj. z art. 5b ust. 13 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z art. 5b ust. 14 ustawy *Wyboru opiekuna młodzieżowej rady gminy dokonuje rada gminy spośród kandydatów wskazanych przez młodzieżową radę gminy*. Tymczasem w przedmiotowym zapisie Statutu Rada Miejska postanowiła, że opiekuna wskazuje Burmistrz. Zatem powyższa regulacja stoi w sprzeczności z regulacją art. 5b ust. 14 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 Olsztynie 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. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/163/2025 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 lipca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały XIX/166/2019 z dnia 26 listopada 2019 r. – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz