



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 listopada 2025 r.

Poz. 6163

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.612.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/103/25 Rady Gminy Kozy z dnia 23 września 2025 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Kozy oraz nadania jej statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w zw. z art. 5b ust. 2 i ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2025 r. Rada Gminy Kozy, działając na podstawie art. 5b ustawy, przyjęła uchwałę Nr XV/103/25 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Kozy oraz nadania jej statutu. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała narusza w sposób istotny prawo i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Organ nadzoru wskazuje, że na mocy § 1 uchwały postanowiono o powołaniu – po uwzględnieniu wniosku zainteresowanych środowisk – Młodzieżowej Rady Gminy Kozy, przy czym wola Rady dotycząca powołania tego organu wynika również z tytułu tej uchwały. W dalszej części uchwały, na mocy § 2, nadano Młodzieżowej Radzie Statut, w brzmieniu jak w załączniku do uchwały.

Ustawodawca w art. 5b ust. 1 ustawy postanowił, że gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne. Przepis ten rozwija kompetencję rady gminy, stanowiącą jej zadanie własne, określoną w art. 7 ust. 1 pkt 17 ww. ustawy do wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych oraz wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej. Z kolei stosownie do art. 5b ust. 2 ustawy rada gminy może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek: 1) wójta; 2) podmiotów reprezentujących zainteresowane środowiska, w szczególności: a) 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 2024 r. poz. 1491, 1761 i 1940), działających na terenie danej gminy, b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy. Przepis art. 5b ust. 10 zdanie pierwsze ustawy stanowi, że 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.

Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że z dokonanych przez organ nadzoru ustaleń wynika, że organ jakim jest Młodzieżowa Rada Gminy Kozy został już powołany przez Radę Gminy Kozy na mocy

uchwały Nr V/48/19 z dnia 23 kwietnia 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Kozy, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 8 maja 2019 r. pod poz. 3560. Natomiast Statut Młodzieżowej Rady, który został nadany na mocy § 2 uchwały Nr V/48/19 z dnia 23 kwietnia 2019 r., był dwukrotnie zmieniany, to jest uchwałą nr XL/290/22 Rady Gminy Kozy z dnia 17 maja 2022 r. oraz uchwałą nr LIV/373/23 Rady Gminy Kozy z dnia 30 maja 2023 r. Tym samym, jak ustalono, Młodzieżowa Rada w Gminie Kozy funkcjonuje aktualnie już trzecią kadencję (I kadencja w latach 2019-2022, II kadencja w latach 2022-2025 i III kadencja 2025-2028).

Zdaniem Wojewody, Rada Gminy Kozy nie była więc uprawniona do ponownego powołania Młodzieżowej Rady na podstawie art. 5b ust. 2 i ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem na dzień podejmowania uchwały Nr XV/103/25 na terenie gminy Kozy funkcjonuje uprzednio powołany organ o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym. W ocenie organu nadzoru akt podjęty w dniu 23 kwietnia 2019 r. (uchwała Nr V/48/19 Rady Gminy Kozy) był aktem erekcyjnym, miał charakter jednorazowy i „skonsumował się” z chwilą wejścia w życie, skutkując powstaniem Młodzieżowej Rady Gminy Kozy. Tym samym należy przyjąć, że skoro Rada Gminy już raz podjęła uchwałę w oparciu o art. 5b ustawy o samorządzie gminnym i uchwała ta wywołała skutki prawne, to powoduje to w przyszłości brak możliwości ponownego powoływania rady młodzieżowej, skoro ten organ funkcjonuje już na terenie Gminy. Skład osobowy Młodzieżowej Rady Gminy Kozy na kadencję 2025-2028 został ustalony w drodze wyborów przeprowadzonych w trybie określonym w obowiązującym na mocy uchwały V/48/19 Rady Gminy Statucie tej Rady. W dniu 12 września 2025 r. radni juniorzy, na zwołanej przez Wójta I sesji, złożyli ślubowania i rozpoczęli pełnienie swych mandatów (*vide*: <https://bip.kozy.pl/8049462/dokument/33796> – protokół z I sesji Młodzieżowej Rady Gminy Kozy).

W aktualnej sytuacji prawnej i faktycznej, Rada Gminy Kozy jest uprawniona jedynie do – jeśli zaistnieje taka konieczność – zmiany postanowień statutu Młodzieżowej Rady.

W tych okolicznościach organ nadzoru stwierdził, że powołanie przez organ stanowiący Młodzieżowej Rady Gminy Kozy na mocy uchwały Nr XV/103/25 z dnia 23 września 2025 r. jest niezgodne z prawem i narusza art. 5b ust. 2 i ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny, każdy tekst prawny winien być określony – to jest skonstruowany poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji i znajduje oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Organ nadzoru stwierdza zatem, że zakwestionowana uchwała narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej, odnosi się do nich zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (zob. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”,

„precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (por. wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r. o sygn. akt K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r. o sygn. akt K 7/99; dnia 13 lutego 2001 r. o sygn. akt K 19/99; z dnia 13 września 2005 r. o sygn. akt K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r. o sygn. akt SK 42/05).

Przedmiotowa uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, 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 gminy nie uregulował w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego lub przekroczył upoważnienie ustawowe, to w sposób istotny naruszył prawo. Pominięcie przez radę gminy 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).

Dokonując analizy treści Statutu Młodzieżowej Rady Gminy Kozy, który stanowi załącznik od uchwały, organ nadzoru stwierdził, że statut Młodzieżowej Rady nie zawiera elementów obligatoryjnych. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kozy nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową zawartą w art. 5b ust. 11 ustawy. Z brzmienia tego przepisu wynika, że 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. Tymczasem w przedmiotowym Statucie brak jest regulacji dotyczących zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy. W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, co wpływa na legalność całej uchwały.

Dodatkowo w § 2 ust. 3 Statutu Młodzieżowej Rady, Rada Gminy Kozy unormowała jedynie etap występowania o zwrot kosztów przejazdu. W ocenie organu nadzoru Rada nie uwzględniła w uchwale kwestii sposobu zwrotu kosztów przedstawicielowi młodzieżowej rady, w jakim terminie zostaną zwrócone koszty, ani też w jakiej formie to nastąpi (np. zwrot gotówką w kasie urzędu, czy przelew na rachunek bankowy). Tylko kompletna pod tym względem uchwała w zakresie szczegółowych zasad zwrotu kosztów, umożliwia właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałę czyni zgodną z prawem. W ocenie organu nadzoru regulacje uchwały są niekompletne i niewystarczające, aby uznać, że w pełni realizują delegację ustawową. Nieprawidłowe uregulowanie powyższych kwestii przesądza o nieprawidłowym unormowaniu szczegółowych zasad zwrotu kosztów oraz zasad delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy, a więc obligatoryjnego elementu uchwały określonego przepisem art. 5b ust. 11 ustawy – co wpływa na legalność całej uchwały.

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 XV/103/25 Rady Gminy Kozy z dnia 23 września 2025 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Kozy oraz nadania jej statutu – 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