



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.6.2.2025.AA2

Wrocław, 21 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XV/85/25 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 24 września 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Gminy Bolesławiec i nadania jej statutu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Bolesławiec na sesji w dniu 24 września 2025 r. podjęła uchwałę nr XV/85/25 w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Gminy Bolesławiec i nadania jej statutu, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 września 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem:

- **art. 5b ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym polegającym na niewypełnieniu w całości normy kompetencyjnej, poprzez brak uregulowania trybu zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w statucie gminy lub odrębnej uchwale rady gminy;**
- **art. 5b ust. 13 ustawy o samorządzie gminnym polegającym na niewypełnieniu w całości normy kompetencyjnej, poprzez brak uregulowania szczegółowych wymagań, które musi spełniać opiekun oraz zasad jego odwoływania;**

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przepisem 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 2025 r. poz. 1338) działających na terenie danej gminy; b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy. Zgodnie z art. 5b ust. 10 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. Podmioty, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu. Do obligatoryjnych elementów statutu młodzieżowej rady gminy należy ponadto określenie szczegółowych zasad zwrotu kosztów przejazdu na terenie kraju związanych z udziałem w posiedzeniu młodzieżowej rady gminy lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym radny młodzieżowej rady reprezentuje młodzieżową radę gminy oraz zasady delegowania przedstawicieli młodzieżowej rady gminy na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni młodzieżową radę gminy (art. 5b ust. 11 ustawy). Ponadto, jak wynika z art. 5b ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, młodzieżowa rada gminy może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy. Z kolei zgodnie z art. 5b ust. 12 i ust. 13 młodzieżowa rada gminy może posiadać opiekuna, a statut młodzieżowej rady gminy może określać szczególne wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

Jak wynika z treści statutu Młodzieżowej Rady Gminy Bolesławiec, przyjętego uchwałą nr XV/85/25, zawiera on obligatoryjne elementy, o których mowa art. 5b ust. 10 i ust. 11 ustawy o samorządzie gminnym. Rada postanowiła również o tym, że Młodzieżowa Rada posiada opiekuna oraz określiła jego zadania oraz sposób jego wyboru.

Z uwagi na brak informacji dotyczących uregulowania trybu zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez Młodzieżową Radę oraz brak w przyjętym Statucie regulacji dotyczących wymagań, które musi spełniać opiekun i zasad jego odwoływania – organ nadzoru, w toku prowadzonego postępowania nadzorczego – zwrócił się do Rady Gminy o wyjaśnienia w tym zakresie. W wyjaśnieniach wskazano, że *„Aktualnie tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej nie został wskazany w statucie gminy lub w innej odrębnej uchwale rady gminy. Rada Gminy przystępując do prac nad nowelizacją statutu będzie miała to na względzie. Innym rozwiązaniem do czasu nowelizacji statutu będzie podjęcie odrębnej uchwały rady gminy o trybie inicjatywy uchwałodawczej, jeśli w toku działań prowadzonych przez Młodzieżową Radę Gminy zaistnieje taka potrzeba.”*. Tymczasem w związku z utworzeniem Młodzieżowej Rady i nadaniem statutu powinna Rada Gminy Bolesławiec uregulować obligatoryjną procedurę zgłaszania wniosków z inicjatywą uchwałodawczą, a nie pozostawiać tą regulację na bliżej nieokreślony czas. Odnośnie regulacji dotyczących opiekuna Młodzieżowej Rady wyjaśniono, że: *„Powoływany art. 5b ust. 13 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że „Statut młodzieżowej rady gminy może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.”. Mając na względzie jednoznacznie wynikającą z ustawy fakultatywność określenia wymagań dla opiekuna młodzieżowej rady gminy oraz przysługującą tej radzie inicjatywę w tym zakresie Rada Gminy nie zdecydowała się na określenie szczegółowych wymagań w tym zakresie.”*. W swoich wyjaśnieniach Gmina nie odniosła się do braku uregulowania zasad odwoływania opiekuna Młodzieżowej Rady.

W związku z powyższym organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca nałożył na organ stanowiący gminy obowiązek uregulowania trybu zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w statucie gminy lub odrębnej uchwale rady gminy. Ustawodawca wskazał, że tryb zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej powinien być uregulowany w statucie gminy lub odrębnej uchwale, zatem jeśli młodzieżowa rada – na podstawie obowiązujących przepisów – posiada kompetencję do zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej to organ stanowiący gminy zobowiązany jest podjąć działania mające na celu umożliwienie jej realizacji. Wskazać ponadto należy, że uregulowanie trybu zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej to obowiązek nałożony przez ustawodawcę na organ stanowiący, a nie jedynie fakultatywna kompetencja. Jeśli zatem Rada Gminy Bolesławiec uznała za zasadne powołać Młodzieżową Radę Gminy powinna uczynić to w sposób kompleksowy, umożliwiający prawidłowe funkcjonowanie Młodzieżowej Rady.

W § 16 Statutu Rada Gminy postanowiła, że Rada w drodze uchwały wskazuje Radzie Gminy kandydatów na Opiekunów. Rada Gminy spośród zaproponowanych kandydatów dokonuje wyboru Opiekuna, wybranego na okres kadencji Rady (ust. 1) Zadaniem opiekuna jest monitorowanie prac, dbanie o dobro Rady, wsparcie merytoryczne w zakresie zadań i celów Rady (ust. 2).

Zauważyć należy, że z treści art. 5b ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym („Młodzieżowa rada gminy może posiadać opiekuna”) bezspornie wynika, że ustanowienie opiekuna rady młodzieżowej jest fakultatywne. Jednakże w przypadku jego powołania rada gminy obowiązana jest jednocześnie określić przynajmniej szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania, co wynika z art. 5b ust. 13 ustawy („Statut młodzieżowej rady gminy może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania”). Pomimo posłużenia się przez ustawodawcę w ust. 13 czasownikiem „może”, wykładnia systemowa i funkcjonalna przemawiają za przyjęciem, że przy ewentualnym ustanowieniu opiekuna młodzieżowej rady gminy w jej statucie, każdorazowo należy uznać zakres regulacji określony w ust. 13 za niezbędne minimum, jakie w takim przypadku również powinno w tym statucie zostać zawarte. Zaakcentował to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 stycznia 2024 r. sygn. akt III OSK 2384/22 wskazując, że: *„Wykładnia językowa art. 5b ust. 13 SamGminU 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.”*. Taki też pogląd zaprezentowano w doktrynie (por. R. Marchaj, *Przegląd Prawa Publicznego* rok 2022, Nr 3, s. 81-94) i należy go zaaprobować. Tym samym stosując dodatkowo wykładnię funkcjonalną i systemową art. 5b ust. 12 i ust. 13 SamGminU należy stwierdzić, że jeżeli już rada gminy w statucie młodzieżowej rady gminy powołuje stanowisko jej opiekuna, to obligatoryjnie określa co najmniej zakres jego obowiązków, szczegółowe wymagania dotyczące tego opiekuna oraz zasady jego odwoływania. Także kolejność regulacji zawartych

najpierw w art. 5b ust. 12 SamGminU a następnie ust. 13 tego przepisu potwierdza przyjętą w tej sprawie interpretację”.

Rada Gminy Bolesławiec decydując się na wprowadzenie do Statutu Opiekuna Młodzieżowej Rady Gminy Bolesławiec określiła wyłącznie zakres jego obowiązków (§ 16 ust. 2 Statutu) oraz (§ 6 ust. 2 Statutu). W Statucie nie uregulowano natomiast wymagań, jakie spełniać ma osoba pełniąca tę funkcję oraz zasad odwoływania takiego opiekuna, co stanowi naruszenie dyspozycji art. 5b ust. 13 w zw. z art. 5b ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru wskazuje, że pominięcie któregośkolwiek z ustawowych elementów przy podejmowaniu uchwały bądź wprowadzenie dodatkowego, nieprzewidzianego w normie kompetencyjnej, traktować należy odpowiednio jako brak pełnej realizacji normy kompetencyjnej bądź przekroczenie jej zakresu. Niewypełnienie w całości normy kompetencyjnej, stanowi istotne naruszenie prawa i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto przepis art. 5b ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym 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. Podmioty, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu.*”. Wskazana regulacja oznacza, że rada gminy jest zobligowana do umożliwienia podmiotom, o których mowa w art. 5b ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym (tj. działającym na terenie gminy organizacjom pozarządowym lub podmiotom określonym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz samorządom uczniowskim lub studenckim z terenu gminy) – przedstawienia opinii w zakresie projektu statutu, a po stronie wskazanych podmiotów leży decyzja co do skorzystania z przysługującego im uprawnienia. Jest to zatem – w porównaniu do projektów uchwał, dla których przepisy prawa nie przewidują możliwości wnoszenia opinii przez podmioty zewnętrzne – kwalifikowany sposób procedowania uchwały wyrażający się w dochowaniu – po stronie gminy – szczególnej staranności w zakresie zapewnienia wskazanym ustawowo podmiotom możliwości udziału w procesie legislacyjnym.

Przedstawione przez Gminę Bolesławiec wyjaśnienia świadczą o tym, że podjęcie przedmiotowej uchwały nie zostało poprzedzone wystąpieniem o opinię do podmiotów, o których mowa w art. 5b ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, a projekt uchwały został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej. Z wyjaśnień nie wynika jednak jakie obiektywne okoliczności uniemożliwiły skierowanie do wskazanych w ustawie podmiotów wystąpień o zaopiniowanie projektu statutu, co czyni niemożliwym ocenę poprawności zastosowanego rozwiązania. W szczególności niezrozumiałą jest brak wystąpienia o opinię do samorządów uczniowskich, które są podmiotami reprezentującymi uczniów, będących *de facto* adresatami podjętej uchwały. Gmina nie przekazała również informacji czy przed podjęciem uchwały wpłynęła jakakolwiek opinia do zamieszczonego w BIP projektu.

Organ nadzoru ma świadomość, że opinia nie ma charakteru wiążącego dla rady gminy przy podejmowaniu uchwały, niemniej jednak umożliwienie jej przedstawiania określonym w ustawie podmiotom stanowi wymóg formalny pozwalający radzie na podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia statutu młodzieżowej rady gminy i jest obligatoryjnym elementem procedury podjęcia wskazanej uchwały.

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, że brak zapewnienia podmiotom, o których mowa w art. 5b ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym możliwości przedstawienia opinii w zakresie projektu Statutu czy projektu zmiany Statutu Młodzieżowej Rady Gminy Bolesławiec może zostać w przyszłości uznany za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska