

BR. 0006. 31. 2025



**WOJEWODA PODKARPACKI**  
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2025-12-22

P-II. 4131.2.391.2025

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 5b ust. 1, 8 i 10 w zw. z art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

uchwały Rady Gminy Niebylec nr XXII/151/2025 z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Gminy Niebylec i nadania jej statutu

### **UZASADNIENIE**

W dniu 28 listopada 2025 r. Rada Gminy Niebylec podjęła uchwałę nr XXII/151/2025 z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Gminy Niebylec i nadania jej statutu. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2025 r.

Podstawę prawną podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 5b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Powołany przepis ustawy stanowi w ust. 1, 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. W myśl kolejnego ust. 2, art. 5b 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 2023 r. poz. 571 oraz z 2024 r. poz. 834), działających na terenie danej gminy,
  - b) samorządu uczniowskiego lub samorządu studenckiego z terenu danej gminy.

Art. 5b ust. 8 ustawy wskazuje, że do zadań młodzieżowej rady gminy należy w szczególności: opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży, udział w opracowaniu oraz monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży, a także podejmowanie działań na rzecz młodzieży, w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy.

Natomiast przepis art. 5b ust. 10 ustawy stanowi, iż rada gminy, powołując 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. Statut musi wyczerpująco regulować wskazany zakres normowania i nie może wykraczać poza jego granice. W innym przypadku będzie sprzeczny z normą kompetencyjną.

W § 10, 11 i 12 uchwalonego przez Radę Gminy Niebylec statutu Młodzieżowej Rady Gminy Niebylec, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały określono natomiast szczegółowe cele i zadania Młodzieżowej Rady Gminy Niebylec oraz szczegółowy sposób i formy wykonywania określonych tam zadań. W ocenie organu nadzoru uchwalone przepisy stoją w sprzeczności z treścią przywołanego wyżej art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w których to ustawodawca wskazał, że młodzieżowa rada jest tworzona na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, w celu zaangażowania jej w sprawy dla niej istotne oraz art. 5b ust. 6-9, które wymieniają zadania młodzieżowej rady oraz sposoby ich realizacji.

Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Skoro zatem ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek uregulowania zasad działania młodzieżowej rady gminy w statucie, to niedopuszczalnym jest wskazanie celów i zadań, które ma ona realizować ze względu na brak kompetencji w tym przedmiocie dla organu uchwałodawczego. Nie ulega wątpliwości, że podejmowana przez radę gminy uchwała winna mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i pozostawać w zgodzie z ustawą, jako aktem normatywnym wyższego szczebla. Wynika to z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Z kolei, w § 28 ust. 2 Statutu Młodzieżowej Rady Gminy Niebylec postanowiono, że: "Wójt Gminy Niebylec wybiera 15 członków Młodzieżowej Rady Gminy". Wybór następuje spośród osób, które w wyznaczonym terminie złożą formularz zgłoszeniowy wraz z listą poparcia co najmniej 10 osób, które w dniu udzielania poparcia mają ukończone 10 lat, nie ukończyły 18 lat i stale zamieszkują na terenie Gminy Niebylec (§ 30 ust. 1). Następnie w § 33 ust. 1 zamieszczono uregulowanie w myśl którego: "Radny może zostać odwołany przez Wójta z powodu nienależytego wykonywania obowiązków lub rażącego naruszenia Statutu", zaś w miejsce radnego, którego mandat wygasł lub który został odwołany Wójt Gminy Niebylec ogłasza nabór w drodze zarządzenia (ust. 2 tego paragrafu).

W ocenie organu nadzoru powyższe unormowania Statutu zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Art. 7 Konstytucji RP zawiera zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Wszelkie podejmowanie przez nie działania powinny być zatem oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji 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. Organ stanowiący jednostki samorządu, ustalając zasady prawa wyborczego nie może zatem pozbawiać swych mieszkańców prawa wybierania i odwoływania swoich przedstawicieli.

Podkreślenia wymaga, że właściwa interpretacja upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 5b ust. 10 ustawy, musi być dokonywana z uwzględnieniem przepisów art. 1 ust. 1 i art. 5b ust. 1 tej ustawy. I tak, zgodnie z przywołanym art. 1 ust. 1, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Przepis art. 5b ust. 1 stanowi dalej, że gmina ma podejmować działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy dla niej istotne. Celem utworzenia młodzieżowej rady ma być zatem upowszechnianie idei samorządowej poprzez angażowanie młodzieży w sprawy gminy oraz włączanie młodych mieszkańców w proces decyzyjny i konsultacyjny. W świetle przywołanych przepisów ustawy również wybory do wskazanej rady mają stanowić jeden ze sposobów realizacji idei samorządowej, gdzie młodzież ma możliwość wyboru swoich przedstawicieli do rady.

Członkowie rady mogą zgłaszać wnioski i inicjatywy dotyczące spraw gminy. Działalność rady, której członkowie są wybierani przez zamieszkałą na terenie gminy młodzież stanowi zatem jeden z przejawów aktywności tej części wspólnoty jednostki samorządu. Tym samym, ograniczenia w czynnym prawie wyborczym do młodzieżowej rady gminy mogą być związane jedynie ze szczególnym charakterem tejże rady (np. wiek kandydata). Nie mogą jednak wpływać na ustawowe uprawnienia wyborcze wskazanych w przepisie art. 5b ust. 1 ustawy mieszkańców gminy.

Stąd też nie znajdują uzasadnienia prawnego cytowane regulacje statutowe, w których Rada Gminy Niebylec w sposób nieuprawniony pozbawiła młodzież zamieszkałą na terenie gminy prawa wybierania i odwoływania swoich przedstawicieli do Młodzieżowej Rady Gminy Niebylec.

Reasumując, kwestionowane wyżej regulacje Statutu, modyfikując czynne prawo wyborcze mieszkańców gminy, pozostają w sprzeczności z ideą instytucji młodzieżowej rady gminy, wyrażoną w art. 1 ust. 1 i art. 5b ust. 1 ustawy. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 czerwca 2022 r. sygn. akt II SA/Go 225/22).

Wobec powyższego należy uznać, że Rada Gminy Niebylec niewłaściwie regulując tryb i kryteria wyboru członków młodzieżowej rady gminy oraz wskazując cele i zadania Młodzieżowej Rady Gminy Niebylec nie zrealizowała prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 5b ust. 10 i ust. 11 ustawy.

Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Nie może wykroczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany ani rozszerzająco, ani zawężająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego. W doktrynie i orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, że podjęcie uchwały bądź zarządzenia bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa. O istotnym naruszeniu prawa można bowiem mówić zarówno wtedy, gdy treść

aktu prawnego jest sprzeczna z nakazami lub zakazami zawartymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i wtedy, gdy przepisy prawa nie stwarzają możliwości podjęcia uchwały lub zarządzenia o określonej treści. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt: I SA/Wr 1798/99 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.”

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2017 r. o sygn. akt II SA/OI 722/17). W tym miejscu należy przypomnieć, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych

służących realizowaniu tych zadań (...)"'. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**  
**(-)**  
**Magdalena Kryczka**  
**DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**  
**(Podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym)**

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Niebylec
2. Przewodniczący Rady Gminy Niebylec