

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.251.2012.MGrz

z dnia 3 sierpnia 2012 r.

Rada Miejska w Szprotawie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/197/2012 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Szprotawie.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2012 r. Rada Miejska w Szprotawie podjęła uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Szprotawie.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 5 uchwały, zgodnie z którym "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia". Określenie takiego terminu oznacza, że rada nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Szprotawie stanowi akt prawa miejscowego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 5b i art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z powyższymi przepisami gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży (art. 5b ust. 1). Rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny (art. 5b ust. 2). Rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania (art. 5b ust. 3). Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy wspierania i upowszechniania idei samorządowej (art. 7 ust. 1 pkt 17).

W ocenie organu nadzoru upoważnienie zawarte w art. 5b ustawy o samorządzie gminnym jest umocowaniem do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Akt ten jest adresowany do obywateli i dotyczy ich praw i obowiązków. Uchwała na charakter aktu ogólnego, kierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołującego skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy. Rada gminy powołując młodzieżową radę gminy nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania. W § 25 Statutu Rada Miejska postanowiła, że członkiem Rady może być każdy, kto ukończył 16 lat, a nie ukończył 20 lat (w roku kalendarzowym, w którym odbywają się wybory), jest mieszkańcem Gminy Szprotawy i uczęszcza do szkoły ponadgimnazjalnej na terenie gminy. Ponadto Rada określiła szczegółowe zasady i tryb wyboru członków Rady. Powyższe zapisy są zatem adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, określają zasady ich zachowania, nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie oraz zabezpieczone są możliwością stosowania sankcji (np. brak możliwości bycia członkiem Rady w przypadku nieukończenia 16 lat).

Skoro podjęta przez Radę Miejską uchwała w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, to jej publikacja staje się obowiązkowa (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) niezwłocznie po jej podjęciu przez Radę Miejską. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych "akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dnia od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy". Z kolei w myśl art. 13 pkt 2 ww. ustawy "w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy". Nieprawidłowe ustalenie terminu wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli



Teresa Kaczmarek