



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 grudnia 2013 r.

Poz. 7075

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.522.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/829/2013 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 17 października 2013r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Czeladź w całości, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 i 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) oraz art. 5b ust. 1, 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi powołała Młodzieżową Radę Miasta oraz ustanowiła jej statut (w załączniku do uchwały). Z kolei, w załączniku do statutu ustanowiona została Ordynacja wyborcza do Młodzieżowej Rady Miasta Czeladź. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 29 października 2013 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 5 b ust. 2, 3 oraz art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w § 5 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Czeladzi postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Zgodnie z art. 5b ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały: 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).

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa wynikająca z art. 5b ustawy o samorządzie gminnym zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego jst do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Akt ten jest bowiem adresowany do obywateli i dotyczy ich praw i obowiązków.

Aby akt normatywny uznany został za powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi, takie jak: akt musi być wydany przez kompetentny organ na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata) oraz wywierać "skutki zewnętrzne". Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z przepisem art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wprowadzając obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowiącego przepisu powszechnie obowiązującego.

Na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 w/w ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ogłoszenie danego aktu we właściwym publikatorze jest warunkiem jego wejścia w życie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy uznać, iż przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Czeladzi Nr LIX/829/2013 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady, w której zostały jednocześnie ustalone szczegółowe zasady i tryb wyboru członków Rady, powinna stanowić akt prawa miejscowego. Unormowania przedmiotowej uchwały adresowane są bowiem do nieokreślonego kręgu osób i znajdują wielokrotne zastosowanie.

Tymczasem przedmiotowa uchwała nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wyżej wskazane przepisy. Uchwała Nr LIX/829/2013 nie przewiduje bowiem uzależnienia jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym (pomimo powołania w podstawie prawnej art. 40 ust. 1 oraz art. 42 ustawy o samorządzie gminnym). Publikacja przedmiotowej uchwały jest warunkiem koniecznym (zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) wejścia w życie takiej uchwały. Ponadto, podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 4 ww. ustawy akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania.

Tym samym, Rada postanawiając § 5 przedmiotowej uchwały że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia ustanowiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały mającej charakter aktu prawa miejscowego.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez brak uzależnienia jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (*por. w yrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1113/98; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 78/08 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Samo stwierdzenie nieważności przepisu § 5 uchwały nie jest możliwe, z uwagi na fakt, iż w dalszym ciągu uchwała zakwalifikowana jako akt prawa miejscowego nie zawierałaby postanowienia o jej ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a ponadto spowodowałyby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała narusza przepis art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z tym przepisem „Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Z uwagi na powyższe, zdaniem organu nadzoru, w skład Młodzieżowej Rady (powołanej na podstawie kolejnych ustępów przepisu art. 5b ustawy) mogą wchodzić jedynie mieszkańcy danej gminy. Tymczasem, § 13 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały (statutu), jak również § 7 ust. 1 załącznika do statutu Młodzieżowej Rady, stanowiącego załącznik do uchwały (tj. ordynacji wyborczej do Młodzieżowej Rady Miasta Czeladź) przewiduje możliwość bycia radnym osób innych niż tych, które zamieszkują w Mieście Czeladź. Jak wynika z pierwszego z wyżej przytoczonych przepisów radnym może być uczeń szkoły, o której mowa w § 1 ust. 2, tj. szkoły gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej, mającej swą siedzibę w mieście Czeladź. Z kolei, zgodnie z drugim wyżej wskazanym przepisem uchwały, zawartym w ordynacji wyborczej, kandydatem na radnego może być osoba, która uczęszcza do gimnazjum lub szkoły ponadgimnazjalnej w mieście z zastrzeżeniem, iż po wyborach będzie nadal uczniem tej szkoły.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Czeladzi powyższymi regulacjami, mającymi wpływ na ważność całej uchwały, istotnie naruszyła prawo tj. art. 5b ust. 1 ustawy.

Młodzieżowa Rada jako organ, który zgodnie z § 2 Statutu (załącznika do uchwały) ma na celu upowszechnianie zasad działania samorządu terytorialnego wśród młodzieży, podejmowanie działań na rzecz zaspokajania potrzeb i oczekiwań młodych mieszkańców miasta Czeladź, organizacji aktywnego uczestnictwa młodzieży w życiu publicznym powinna składać się z mieszkańców danej jst.

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru budzą jeszcze inne przepisy przedmiotowej uchwały, a w szczególności dot. rezygnacji radnego z zajmowanego stanowiska (§ 16 ust. 3 załącznika do uchwały) bez określenia dalszego trybu postępowania, wzajemnej sprzeczności przepisów § 23 ust. 2 z § 24 ust. 1 załącznika do uchwały; kwestii wyboru do Rady I kadencji z uwagi na nieprecyzyjność regulacji zawartej w § 3 ust. 1 załącznika do statutu Młodzieżowej Rady (tj. ordynacji wyborczej) oraz kwestii związanej z przeprowadzeniem głosowania zwłaszcza dot. głosów przeciwnych (§ 17 ust. 3 załącznika do statutu Młodzieżowej Rady w zw. z § 16 ust. 2 załącznika do statutu Młodzieżowej Rady).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, brak jest podstawy prawnej do ustanowienia w przedmiotowej uchwale formularza pn. „wykaz osób popierających kandydaturę na Radn(ą)ego Młodzieżowej Rady Miasta Czeladzi... ze szkoły:” oraz wykazu okręgów wyborczych w wyborach do Młodzieżowej Rady Miasta Czeladź bez wskazania w przedmiotowej tabeli liczby wybieranych radnych, zwłaszcza w sytuacji gdy powyższe zostało już określone w § 6 ust. 1 załącznika do statutu.

Jednocześnie organ nadzoru, pragnie zwrócić uwagę na stosowanie niejednorodnych sformułowań w przedmiotowej uchwale. W § 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż Statut określa zasady działania, cel i zadania Młodzieżowej Rady Miasta Czeladź, zwanej dalej „Młodzieżową Radą”. Tymczasem szereg dalszych regulacji statutowych nie zawiera terminu „Młodzieżowa Rada” tylko „Rada”, co niewątpliwie powoduje wątpliwości interpretacyjne.

W tym miejscu, wskazania wymaga, iż z art. 2 Konstytucji RP wywodzona jest zasada przyzwoitej legislacji, którą powinny kierować się również organy jednostek samorządu terytorialnego. Z zasady tej wynika również zasada określoności prawa – przepisy stanowione przez organy władzy publicznej muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swojego działania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr LIX/829/2013 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 17 października 2013r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Czeladź z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości w szczególności w zakresie nieprawidłowego określenia daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a