



NK.II.BSZ2.0911-1/10-1

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr LIV/385/09 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 30 grudnia 2009 roku w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U z 2007 r. Nr 68, poz. 449, z późn. zm.).

**UZASADNIENIE**

Na sesji dnia 30 grudnia 2009 r., działając na podstawie art. 5b ust. 2 i 3 oraz art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, Rada Miejska w Nowogrodźcu podjęła uchwałę nr LIV/385/09 w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 stycznia 2010 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. z naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2) ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U z 2007 r. Nr 68, poz. 449, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej *warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie*. Przepis art. 13 pkt. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, iż w *wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące m.in. przez gminy*. Zgodnie z brzmieniem 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 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zdaniem organu nadzoru powołanie młodzieżowej rady miejskiej oraz nadanie jej statutu stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Akty prawa miejscowego to akty normatywne, obowiązujące na obszarze działania organu stanowiącego (np. na obszarze gminy), zawierające normy o charakterze abstrakcyjnym (czyli takie, które zawierają regulacje powtarzalnych zachowań wymaganych od adresata normy w każdym przypadku, gdy ziszcza się określone w normie prawnej okoliczności) i generalnym (czyli normy adresowane do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów).

Przedmiotowa uchwała, zdaniem organu nadzoru, jako akt prawa miejscowego, podlega określonym prawnie reżimom zawartym w ww. normach prawnych. Dotyczy to obowiązku ogłaszania aktów prawa miejscowego w określony sposób. Należy podkreślić, iż ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem koniecznym do wejścia w życie danego aktu. Jest to zasada niezwykle ważna, gdyż oznacza ona, że akt prawny, który nie został należycie ogłoszony, prawnie nie istnieje, nie może zatem obowiązywać i wywoływać skutków prawnych. (...) obowiązkiem organów stanowiących prawo jest dopełnienie obowiązku ogłoszenia aktu prawnego, co umożliwi zapoznanie się z jego treścią (...) (*W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., Zakamycze 2002, wyd. IV*).

Tymczasem w § 4 uchwały nr LIV/385/09 z dnia 30 grudnia 2009 roku Rada Miejska w Nowogrodźcu postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”. Tym samym organ stanowiący uchybił obowiązkowi publikacji wynikającemu z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dotyczącym konieczności ogłoszenia ww. uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Rada Miejska w Nowogrodźcu naruszyła również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, poprzez określenie wejścia w życie uchwały ...z *dnem podjęcia*, tj. w terminie krótszym niż czternaście dni od dnia ogłoszenia.

Tym samym organ nadzoru stwierdził, że zawarcie w przedmiotowej uchwale zapisu, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i nieskierowanie tej uchwały do ogłoszenia we właściwym promulgatorze narusza prawo w sposób istotny, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na następujące zapisy załączonego do uchwały Statutu Młodzieżowej Rady Miejskiej w Nowogrodzcu:

- § 3 ust. 1 statutu – młodzieżowa rada miejska, jako podmiot o charakterze konsultacyjnym, pozbawiona jest przymiotów osoby prawnej (nie posiada osobowości prawnej ani zdolności prawnej), a tym samym nie może tworzyć związków oraz wchodzić w skład federacji. Kompetencję do wyposażenia podmiotu prawnego, innego niż osoba fizyczna, w atrybuty osoby prawnej posiada jedynie ustawodawca, który zamiar swój materializuje poprzez konkretną normę prawną – tak czyni np. w art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w którym nadaje osobowość prawną gminie. Brak jest przepisu, który nadaje osobowość prawną lub zdolność prawną młodzieżowej radzie gminy. Brak również upoważnienia ustawowego, na podstawie którego gmina mogłaby taką osobowość nadawać, co sprawia, że młodzieżowa rada miejska nie jest samodzielnym podmiotem zdolnym do przystępowania do związków, federacji bądź do członkostwa w innych organizacjach. Taką zdolność ma natomiast gmina, która może tworzyć związki i przystępować do federacji na zasadach określonych w przepisach prawa.
- § 7 ust. 1 statutu – zgodnie z art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady jej działania. Zapis § 7 ust. 1 statutu: *Rada składa się z 12 Radnych, wybieranych przez młodzież w wyborach, przeprowadzonych zgodnie z ordynacją wyborczą w macierzystych placówkach*, nie stanowi realizacji upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5b ust 3 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż nie reguluje kwestii trybu wyborów, a odsyła do bliżej nieokreślonej regulacji nazwanej „ordynacja wyborcza”. Ponadto zapis redakcyjny ww. przepisu statutu sugeruje istnienie więcej niż jednej „ordynacji wyborczej”, tj. ordynacji wyborczej odrębnej dla każdej „macierzystej placówki”. Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, iż na podstawie upoważnienia zawartego w art. 5b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Nowogrodzcu nie otrzymała możliwości upoważnienia kogokolwiek do uregulowania kwestii trybu wyborów do młodzieżowej rady miejskiej. Wątpliwości budzi również § 7 ust. 1 i 2 w zakresie, w którym określono liczbowy skład Rady oraz liczbę mandatów do obsadzenia w każdej placówce. Tak sformułowany zapis wynika najprawdopodobniej z faktu, iż w chwili obecnej chęć uczestniczenia w w/w inicjatywie upowszechniania idei samorządowej wśród młodzieży zadeklarowały trzy samorządy uczniowskie. Jednak powołanie młodzieżowej rady miejskiej jest aktem prawa miejscowego – obowiązującego na obszarze działania całej gminy, konsekwencją czego nie można zamykać dostępu do uczestnictwa w jej pracach młodzieży z innych placówek oświatowych w tej gminie (ograniczenie czynnego i biernego prawa wyborczego).
- § 11 ust. 1 statutu – art. 23 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż radny nie jest związany instrukcjami wyborców. Stanowiąc o zakresie odpowiedzialności radnego Rada Miejska w Nowogrodzcu przekroczyła swoje kompetencje ustawowe. Zakres odpowiedzialności radnego związany jest ze statusem radnego jako przedstawiciela wyborców i ma charakter odpowiedzialności politycznej.
- § 11 ust. 2 statutu – zgodnie z art. 5b ust. 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego rady jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący młodzieżowej rady gminy nie ma kompetencji do oceny pracy radnych, ani do zwracania radnym uwagi w razie uchybień. Takie stanowisko prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 3 listopada 2009 r. (sygn. akt. III SA/Wr 369/09) stwierdził, że *obowiązujące przepisy prawa nie dają radzie gminy upoważnienia do stosowania wobec radnych środków dyscyplinujących, gdy nie wywiązują się oni z obowiązku uczestniczenia sesjach rady i pracach jej komisji. W tym miejscu uzasadnienia należy przywołać art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607), zgodnie z którym „status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu” mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, radny, w ramach działań zgodnych z prawem ponosi jedynie polityczną odpowiedzialność przed wyborcami. Z powyższego wynika, że kompetencję oceny pracy radnych mają jedynie wyborcy, którzy materializują ją w akcie wyboru.*
- § 23 ust. 3 i 6 statutu – zapis ten jest sprzeczny z generalną zasadą jawności działalności organów wyrażoną w art. 11b ust. 1 zdanie 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż *ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw*. Takie ograniczenie występuje np. w art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z powyższego wynika, że to nie radni decydują o ograniczeniu jawności głosowania, a ustawodawca. Dlatego przyznanie kompetencji decyzyjnej w tym zakresie młodzieżowej radzie gminy stanowi przekroczenie kompetencji przez radę gminy, a co za tym idzie, istotne naruszenie prawa.
- § 28 ust. 3 statutu – zapis ten stanowi istotne naruszenie art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt. 2) ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Organ nadzoru zwraca również uwagę, że jest to zapis rozbieżny z zapisem

§ 4 uchwały nr LIV/385/09 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu.

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 podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163, poz. 1270, z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Rafał Jurkowlaniec*