



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 22 lutego 2012 r.

Poz. 530

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO NR NK-I.4131.34.2012.AHOR

z dnia 30 stycznia 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność w całości uchwały Nr 115/6/XI/11 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie trybu powołania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Gminnej Działalności Pożytku Publicznego.

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2011 r. Rada Miejska w Iłowej podjęła uchwałę Nr 115/6/XI/11 w sprawie trybu powołania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Gminnej Działalności Pożytku Publicznego.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 stycznia 2012 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż podjęcie kwestionowanej uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 87 ust. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.), a także z art. 3 ust. 3 i art. 41e ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 41g ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym „Organ stanowiący odpowiednio powiatu lub gminy określi, w drodze uchwały, tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania odpowiednio Rady Powiatowej lub Rady Gminnej, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3, terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków Rady Powiatowej lub Rady Gminnej oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania tych Rad.” W § 4 uchwały Rada wskazała, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). W myśl art. 42 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W/w ustawa w art. 4 ust. 1 stanowi, że „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”, a z art. 13 pkt 2 wynika, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające

adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza natomiast, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań potencjalnie powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11, akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Jednakże akty prawa miejscowego nie muszą zawsze dotyczyć wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, stwierdził, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 u.s.g. w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru w pełni podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku wyrażone w wyroku z dnia 20 września 2011 r. w sprawie o sygn. II SA/Bk 522/11, że uchwała rady gminy, wydana na podstawie art. 41g ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest aktem prawa miejscowego, podlegającym obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zdaniem Wojewody Lubuskiego badana uchwała Rady zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, co pozwala zaliczyć ją do aktów prawa miejscowego. Została ona bowiem wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 41g ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Uchwała Nr 115/6/XI/11 nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego ponieważ skierowana jest nie tylko do podmiotów organizacyjnie (służbowo) podporządkowanych, ale i podmiotów pozostających poza strukturą administracji, tj. organizacji pozarządowych oraz organizacji pożytku publicznego określonych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jak wynika z treści kwestionowanej uchwały w składzie rady działalności pożytku publicznego uczestniczyć będą, poza przedstawicielami organu stanowiącego i wykonawczego gminy, również przedstawiciele organizacji pozarządowych. Ponadto regulacje w/w uchwały mają charakter abstrakcyjny, nie konsumujący się przez jednokrotne zastosowanie. Uchwała nie dotyczy bowiem jednorazowej sytuacji powołania członków Rady, ale zachowań powtarzalnych. Za uznaniem uchwały Nr 115/6/XI/11 Rady Miejskiej w Iłowej za akt prawa miejscowego przemawia ostatecznie fakt, iż wprowadza ona do porządku prawnego normy prawne przyznające uprawnienia określonym adresatom. Jak wynika z § 1 ust. 2 pkt 3 oraz § 1 ust. 4 uchwały, organizacje pozarządowe są uprawnione do zgłaszania kandydatur na przedstawicieli rady, a następnie uczestniczenia w jej składzie.

Z powyższych względów uchwała Rady Miejskiej w Iłowej w sprawie trybu powołania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Gminnej Działalności Pożytku Publicznego jako akt prawa miejscowego, podlegała obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Jak wskazano w początkowej części uzasadnienia warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych, lecz jest nieważny w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego (tak: NSA w wyroku z 23 października 2008 r., I OSK 701/08, Lex nr 511543).

Abstrahując od powyższego, należy zaznaczyć, iż w badanej uchwale Rada dopuściła się również naruszenia innych przepisów. W § 1 ust. 5 Rada uchwaliła, że „Kadencja Rady Pożytku wygasa z końcem

sprawowania swojej funkcji przez Burmistrza, który Radę Pożytku powołał. Zapis ten jest sprzeczny z art. 41e ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym kadencja Rady Gminnej trwa dwa lata. Jest to przepis bezwzględnie wiążący i Rada Miasta w Iłowej nie może ustalić innego czasu trwania kadencji Rady Gminnej Działalności Pożytku Publicznego.

Należy również zauważyć, że Rada w badanej uchwale w sposób bezprawny ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do zgłoszenia swoich kandydatów i ewentualnego uczestnictwa w Radzie Gminnej Działalności Pożytku Publicznego. Działalność pożytku publicznego prowadzą nie tylko organizacje pozarządowe, lecz może być ona prowadzona także przez podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stąd też w § 1 ust. 2 pkt 3, ust. 3 pkt 2 oraz ust. 4 uchwały oprócz organizacji pozarządowych powinny być również ujęte organizacje pożytku publicznego określone w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Teresa Kaczmarek