

**UCHWAŁA NR I/1/10
RADY MIEJSKIEJ W KARPACZU**

z dnia 30 listopada 2010 r.

**w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania wyboru radnego na Przewodniczącego Rady Miejskiej
w Karpaczu.**

Na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r, Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się regulamin głosowania wyboru radnego na Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karpaczu zgodnie z brzmieniem załącznika do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Karpaczu

Irena Seweryn

Załącznik do Uchwały Nr I/1/10
Rady Miejskiej w Karpaczu
z dnia 30 listopada 2010 r.

Regulamin głosowania wyboru radnego na Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karpaczu przeprowadzonego na sesji Rady Miejskiej w Karpaczu w dniu 30 listopada 2010r.

§ 1. 1) Rada Miejska w Karpaczu wybiera ze swego grona Przewodniczącego Rady, spośród nieograniczonej liczby kandydatów w głosowaniu tajnym.

2) Głosowanie przeprowadza Komisja Skrutacyjna wybrana spośród radnych Rady Miejskiej.

§ 2. Prawo zgłoszenia kandydatów przysługuje radnemu.

§ 3. 1) Głosowanie odbywa się za pomocą kart do głosowania, na których widnieje treść: „Karta do głosowania w wyborach na przewodniczącego Rady Miejskiej w Karpaczu” oraz zamieszcza się w kolejności alfabetycznej imiona i nazwiska radnych zgłoszonych na kandydatów na przewodniczącego Rady Miejskiej w Karpaczu. Obok każdego nazwiska z lewej strony znajduje się kratka.

2) Karty do głosowania sporządza Komisja Skrutacyjna po ustaleniu przez Radę listy radnych, którzy kandydują na funkcję przewodniczącego Rady i rozdaje je radnym.

3) Karty opatrzone są pieczęcią Rada Miejska w Karpaczu.

§ 4. 1) Radni dokonują wyboru poprzez postawienie znaku „x” w jednej kratce obok nazwiska kandydata, opowiadając się w ten sposób za wyborem tego kandydata na Przewodniczącego Rady.

2) Jeżeli radny na karcie do głosowania postawi znak „x” w więcej niż jednej kratce, głos taki uważa się za nieważny.

3) Karty wyjęte z urny niesporządzone przez Komisję Skrutacyjną, karty nieopatrzone pieczęcią, o której mowa w §3 ust. 3, oraz całkowicie przedarte są kartami nieważnymi.

4) Jeżeli radny na karcie do głosowania nie postawił znaku „x” w kratce obok nazwiska żadnego kandydata lub wypełnił kartę w sposób niezgodny z ust. 1, jego głos uważa się za ważny bez dokonania wyboru.

§ 5. 1) Głosowanie odbywa się poprzez wywołanie przez członka Komisji Skrutacyjnej wg listy obecności nazwiska radnego, który podchodzi do urny i w obecności Komisji Skrutacyjnej wrzuca do niej kartę do głosowania.

2) Podczas głosowania na sali znajduje się parawan, kabina lub inne urządzenie umożliwiające radnym „dyskretne” oddanie głosu.

§ 6. 1) Wybór Przewodniczącego Rady Miejskiej następuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

2) Za wybranego uważa się kandydata, który uzyskał największą ilość głosów (znaków „x” w kratce przy nazwisku tego kandydata), których liczba stanowi liczbę większą niż połowa radnych na sesji i biorących udział w głosowaniu.

3) Głosowanie jest ważne tylko wówczas, gdy wzięło w nim udział co najmniej 8 radnych, tj. ilość ustalona zgodnie z art. 19 ust.1 u.s.g. (lub art. 14 ust. 1 u.s.p. w przypadku powiatu).

§ 7. 1) W przypadku gdy zgłoszono więcej niż dwóch kandydatów, a w głosowaniu żaden z nich nie otrzymał wymaganej większości głosów, zgodnie z §6 Regulaminu, przeprowadza się drugą turę głosowania spośród kandydatów, którzy otrzymali kolejno dwie największe ilości głosów lub spośród kandydatów, którzy otrzymali największą równą ilość głosów.

2) Jeżeli jeden z kandydatów otrzymał największą ilość głosów, ale ilość ta nie stanowi wymaganej większości, o której mowa w §6 Regulaminu, a w następnej kolejności dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą ilość głosów, przeprowadza się dodatkowe głosowanie na tych kandydatów, a następnie drugą turę głosowania, o której mowa w ust. 1. W drugiej turze głosowania bierze udział kandydat, który uzyskał największą ilość

głosów w pierwszej turze głosowania oraz kandydat, który uzyskał największą ilość głosów w głosowaniu dodatkowym.

3) W przypadku braku rozstrzygnięcia, mimo przeprowadzenia tur głosowania, przeprowadza się ponowne wybory łącznie z ponownym zgłaszaniem kandydatów.

§ 8. 1) Po przeprowadzeniu każdej tury głosowania Komisja Skrutacyjna ustala wyniki głosowania i sporządza protokół.

2) W protokole Komisja Skrutacyjna określa co najmniej:

a) liczbę radnych obecnych na sesji uprawnionych do głosowania,

b) imiona i nazwiska zgłoszonych kandydatów,

c) liczbę głosów minimalną, konieczną do ważnego wyboru, zgodnie z §6 Regulaminu,

d) liczbę radnych, którym wydano karty do głosowania,

e) liczbę kart wyjętych z urny (gdyby liczba kart wyjętych z urny różniła się od liczby osób, którym wydano karty do głosowania, Komisja podaje w protokole przypuszczalną przyczynę tej niezgodności),

f) liczbę głosów nieważnych,

g) liczbę głosów ważnych,

h) liczbę głosów ważnych bez dokonania wyboru,

i) liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów, a nadto stwierdza wynik wyborów.

3) Komisja odnotowuje w protokole wszelkie okoliczności i uwagi mogące mieć wpływ na wynik głosowania oraz zastrzeżenia zgłoszone przez członków Komisji Skrutacyjnej odnoszące się do naruszenia procedury w trakcie głosowania, obliczania głosów lub sporządzania protokołu.

4) Protokół podpisują wszystkie osoby wchodzące w skład Komisji Skrutacyjnej.

5) Wyniki wyborów ogłasza Przewodniczący Komisji Skrutacyjnej

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

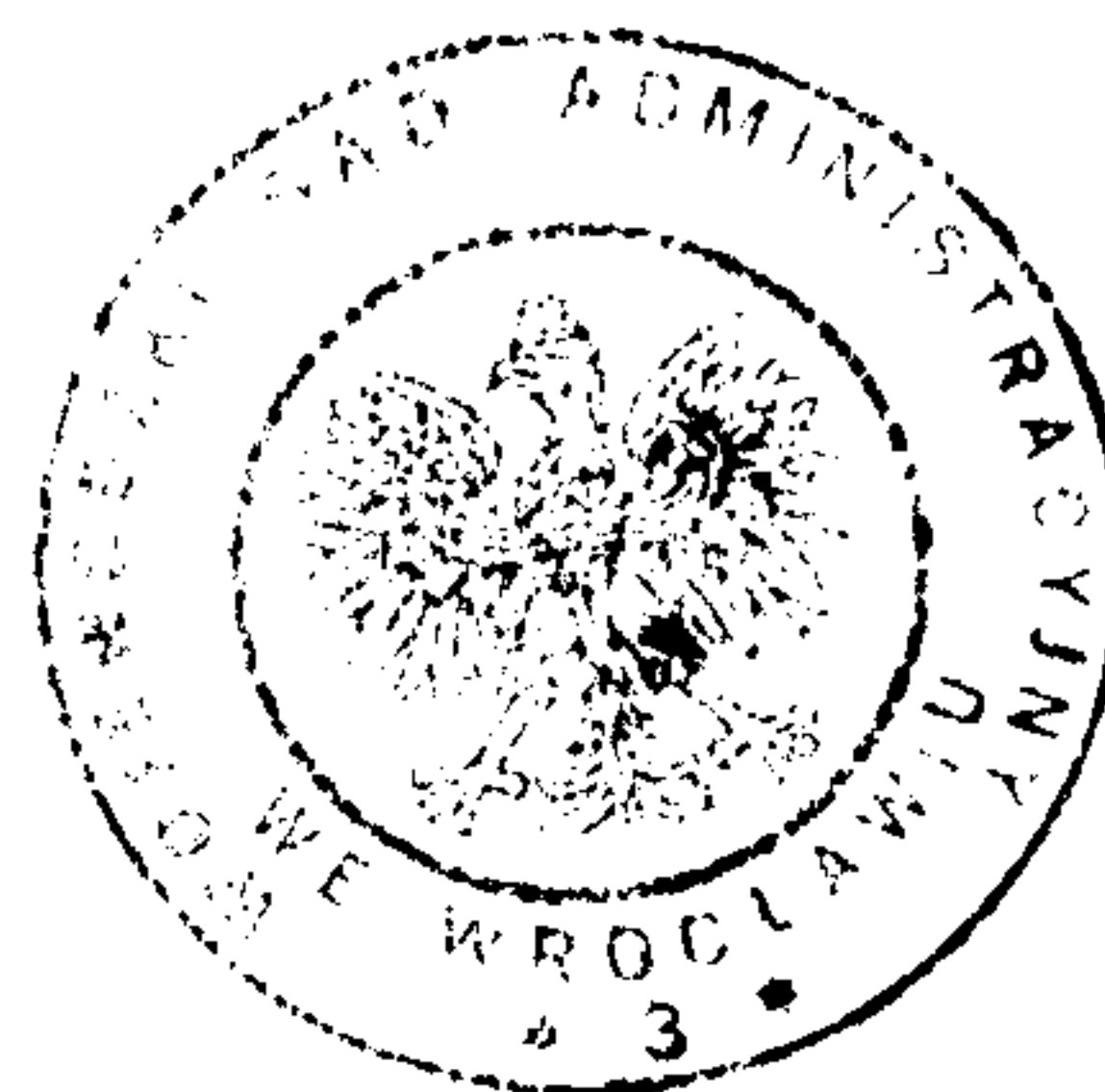
Dnia 19 maja 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Magdalena Jankowska-Szostak
Sędziowie	Sędzia WSA	Bogumiła Kalinowska
	Sędzia WSA	Maciej Guziński (sprawozdawca)
Protokolant		Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 19 maja 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Karpaczu
z dnia 30 listopada 2010 r. nr I/1/10
w przedmiocie przyjęcia regulaminu głosowania wyboru radnego na Przewodniczącego
Rady Miejskiej w Karpaczu

- I. **stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Karpaczu nr I/1/10 z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania wyboru radnego na Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karpaczu;**
- II. **określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem


.....
podpis

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 30 listopada 2010 r., Nr I/1/10, podjęta na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), Rada Miejska w Karpaczu przyjęła regulamin głosowania wyboru radnego na Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karpaczu.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 17, poz. 95) w związku z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 88 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, iż powołany przez organ stanowiący Gminy Karpacz przepis art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samoistnej podstawy do określenia regulaminu wyboru radnego na przewodniczącego czy wiceprzewodniczącego rady gminy. Przepis art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa bowiem tryb wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy, w ramach którego występują dwa akty: pierwszy z nich realizuje się w głosowaniu tajnym przez oddanie głosów na kandydata, a następnie ogłoszenie wyników przez komisję skrutacyjną, drugi natomiast stanowi uzewewnętrznienie wyboru poprzez podjęcie przez radę gminy uchwały na podstawie właśnie art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzającej wybór na jedną z powyższych funkcji.

W dalszej części skargi, organ nadzoru wskazał, iż nie kwestionuje samej możliwości uregulowania czy doprecyzowania kwestii związanych z wyborem przewodniczącego rady gminy, jednakże w ocenie organu nadzoru winno to odbyć się nie w akcie kierownictwa wewnętrznego, a w drodze aktu prawa miejscowego. Uzasadniając powyższe, organ nadzoru zwrócił uwagę, iż podejmowane przez radę gminy akty możemy podzielić na akty kierownictwa wewnętrznego, znajdujące oparcie w normach wyznaczających jedynie zadania oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy, do których jest skierowany oraz akty prawa miejscowego. Te ostatnie są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej, które muszą być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompe-

tencyjną rangi ustawowej – art. 94 Konstytucji. Cechą charakterystyczną niniejszych aktów jest wprowadzenie za ich pomocą do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Warunkiem wejścia w życie uchwały rady gminy stanowiącej akt prawa miejscowego jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie Wojewody postanowienia zaskarżonej uchwały stanowiąc materię statutową, winny być uregulowane w statucie gminy, który w myśl art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy i jako akt prawa miejscowego podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zdaniem organu nadzoru, uchwała Rady Miejskiej w Karpaczu, uszczegóławiająca procedurę wyboru przewodniczącego rady gminy, dla wejścia w życie powinna być również skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a termin jej wejścia w życie powinien zostać określony zgodnie z zasadami zawartymi w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej warunkuje bowiem możliwość wejścia w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która jednoznacznie przesądza z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego, stanowionych przez organy gminy, w tym statutu gminy, do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu (art. 4). Akt normatywny, który nie został opublikowany zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego.

Organ nadzoru podkreślił, iż specyfika statutu gminy, wprowadzającego regulacje ustrojowe, o znaczeniu kluczowym dla społeczności danej jednostki samorządu terytorialnego, uzasadnia przyznanie mu waloru aktu prawa miejscowego, a co za tym idzie zastrzeżenia szczególnego trybu promulgacji. W tym konkretnym przypadku zaskarżona uchwała nie została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. W § 2 uchwały wskazano bowiem termin wejścia w życie uchwały, określając go na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały. Tym samym zaskarżona uchwała nie odpowiada niezbędnym wymaganiom zarówno w aspekcie materialnoprawnym, jak i formalnym, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska w Karpaczu wskazała, iż Burmistrz Karpacza opracowuje projekt uchwały uwzględniający w całości zarzuty zawarte w skardze Wojewody Dolnośląskiego, w celu rozpatrzenia na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Karpaczu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśnić na wstępie trzeba, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Przesłanki nieważności aktu organu gminy określa 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142 poz. 1591 ze zm., dalej: „u.s.g.”), według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa.

Każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (T. Woś [w:] T.Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: "Postępowanie sądowno-administracyjne", Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 310). Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane, jednakże w judykaturze przyjmuje się, że tego rodzaju naruszeniami prawa są w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy stwierdzone uchybienia nie mają wpływu na zgodność uchwały z prawem.

Istotną kwestią w sprawie jest charakter uchwały rady gminy w przedmiocie przyjęcia regulaminu głosowania wyboru radnego na przewodniczącego rady gminy. Czy uchwała w sprawie przyjęcia regulaminu głosowania wyboru radnego na Przewodniczącego Rady Miejskiej jest aktem prawa miejscowego i wymagała trybu podjęcia i publikacji przewidzianego dla takich właśnie rodzajów aktów prawnych, czy też jest to akt wewnętrzny, skierowany wyłącznie do określonych adresatów – radnych – i jako taki nie wymaga procedury publikacji przewidzianej dla aktów prawa miejscowego.

W tym kontekście wyjaśnić należy przede wszystkim, że według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia. W hierarchii bowiem źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawo-

wych. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego (zob.: D. Dąbek, "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz-Kraków 2003).

Ponadto wypada przy tym zauważyć, że przepisy aktów prawa miejscowego powinny być uchwalane zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W myśl § 143 załącznika do tegoż rozporządzenia do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2-7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Według § 134 - podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:

- 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.

W świetle brzmienia § 135 - w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- 1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). 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 lub tylko przebywające na terenie jej działania;

- 2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;

- 3) normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty - nie

są aktami prawa miejscowego;

4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawarty w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez 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 być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, z dnia 29 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr. 1381/10, niepublikowany).

W tym kontekście, uznać należało, że skarga jest zasadna.

Jak to wyraził wiążąco w motywach swego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 20 marca 2009 roku sygn. akt II OSK 1526/08) - ustawa o samorządzie gminnym określa katalog gminnych aktów prawa miejscowego, stanowiąc, że gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (w obrębie tej materii mieszczą się jak słusznie wskazał Wojewoda, sprawy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, a w szczególności: sprawy związane z komisjami rady (art. 18a i 21), określenie liczby wiceprzewodniczących rady (art. 19), zasady tworzenia klubów radnych (art. 23 ust. 2), a także uregulowanie spraw proceduralnych w zakresie działalności rady i komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2). Wynika stąd, iż ta ustawa ustrojowa wskazuje wprost, które uchwały rady gminy, normujące organizację gminnych jednostek organizacyjnych, mają rangę prawa miejscowego. Brak jest podstaw do przyjęcia, że ustawa szczególna wyłącza możliwość stosowania tej regulacji w odniesieniu do którejkolwiek z wymienionych regulacji.

Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała rady gminy regulująca regulamin głosowania w wyborach na przewodniczącego rady gminy – jako regulująca materie statutową - ma normatywny charakter. Jak trafnie wskazał Wojewoda, przepis art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – jak w rozpatrywanej sprawie - nie może stanowić samoistnej podstawy do określenia regulaminu wyboru radnego na przewodniczącego czy wiceprzewodniczącego rady gminy. Przepis art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określa bowiem tryb wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy.

Nie negując możliwości uregulowania kwestii związanych z wyborem przewodniczącego rady gminy, podkreślić należy, że może to nastąpić, jak wskazano wyżej, w uchwale rady gminy o charakterze statutowym. Uchwala taka, jako akt prawa miejscowego, podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95). Adresatami norm ujętych w takiej uchwale są radni każdej kadencji, a nie konkretnie wskazane osoby, a także społeczność lokalna, która każdorazowa może powoływać się na postanowienia takiego regulaminu, co czyni z tego aktu, akt o charakterze prawa miejscowego, a nie akt wewnętrzny.

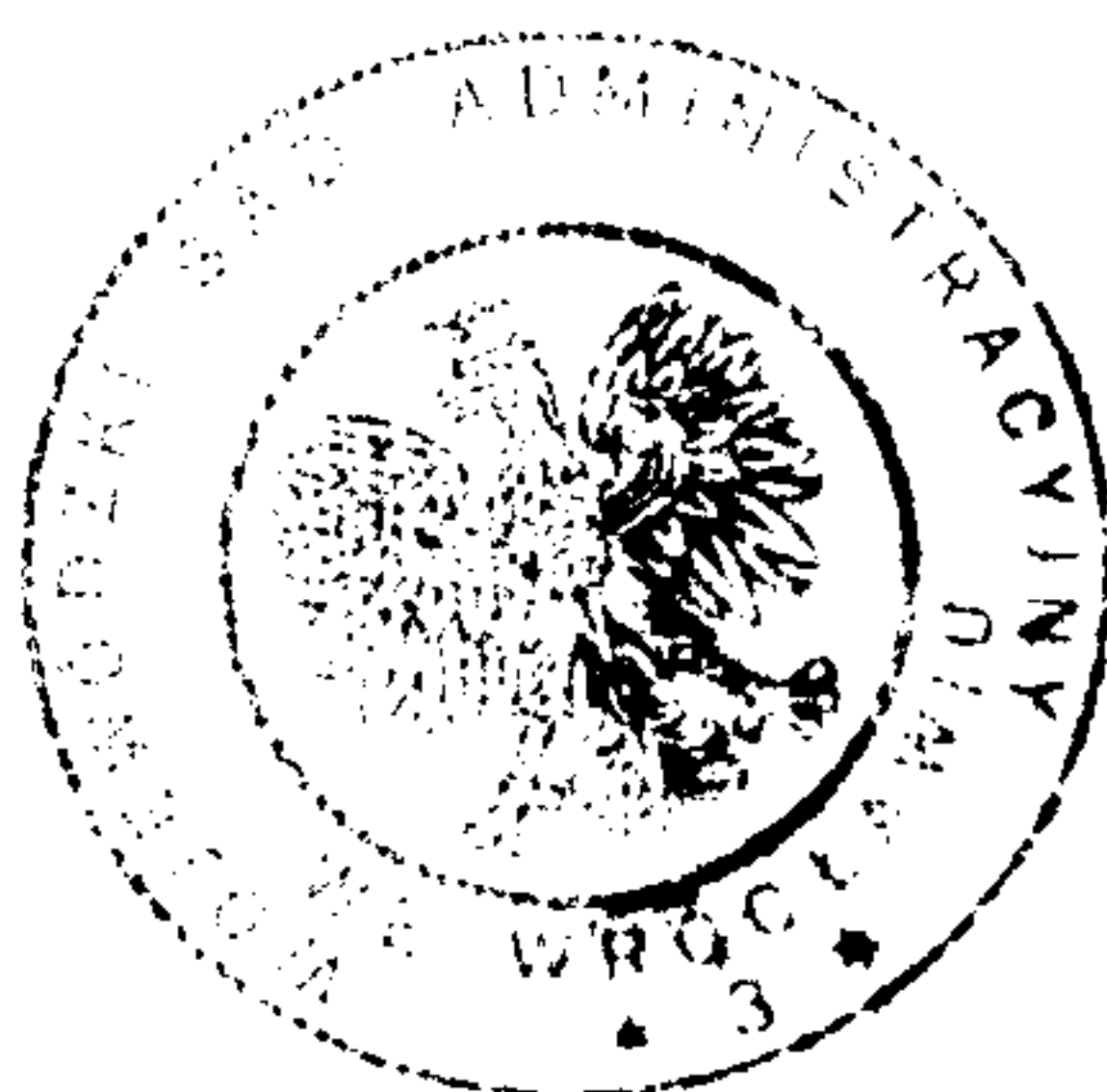
W świetle tych wywodów trzeba uznać, że skoro zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, to została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązujących reguł określających tryb publikacji przewidziany dla aktów normatywnych, bowiem postanawia w § 2, że wchodzi w życie z dniem podjęcia. Należy przy tym wskazać, że „obowiązki w czasie” stanowi szczególną właściwość normy prawnej, przypisaną jej na podstawie danego kryterium, którym jest jej należyte ogłoszenie warunkujące w ogóle zaistnienie normy w porządku prawnym. Moment, w którym norma prawna zaczyna wywoływać określone skutki prawne, czyli od kiedy wchodzi w życie - jest zapisany w prawie. Stanowi o tym przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2 art. 88 Konstytucji RP). W aktualnym stanie prawnym – jak wyżej podano - jest to ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwalifikacja danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga więc za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. Niespełnienie wymagań formalnych co do aktu prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji - jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości.

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wspomiano, warunkiem jego wejścia w życie. Taki akt, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie – jak w rozpatrywanej sprawie - nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich

sygn. akt III SAWr 94/11

norm prawnych w nim zamieszczonych, a zatem należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały nie w części, w jakiej postanawia (wadliwie) o wejściu w życie z dniem podjęcia, lecz w całości,

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Orzeczenie zawarte w punkcie II wyroku znajduje wsparcie w przepisie art. 152 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

[Handwritten signature]
.....
2018