



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 lipca 2015 r.

Poz. 4761

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.251.2015.22 **WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 30 lipca 2015 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XI.72.2015 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 30 czerwca 2015 w sprawie ustanowienia hejnału Nowych Skalmierzyc i zasad jego używania – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałę nr XI.72.2015 sprawie ustanowienia hejnału Nowych Skalmierzyc i zasad jego używania Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce podjęła na sesji w dniu 30 czerwca 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z 1978 r. Nr 31, poz. 130 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 lipca 2015 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce ustanowiła hejnał Nowych Skalmierzyc, którego zapis nutowy stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Zasady używania hejnału określone zostały przez Radę w załączniku nr 2 do badanej do uchwały. W § 5 uchwały Rada postanowiła, iż: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W ocenie organu nadzoru cytowany zapis § 5 uchwały narusza obowiązujący porządek prawny, tj. art. 2 ust. 1, 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.), poprzez pominięcie obowiązku promulgacji aktu prawa miejscowego.

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego jako warunku jego wejścia w życie ma swoje źródło w art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W myśl tego przepisu warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 tejże ustawy. Z kolei w art. 4 ww. ustawy uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych.

Co do zasady wchodzi one w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne,

z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

Podkreślenia wymaga fakt, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Problematyka aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę została uregulowana w rozdziale 4. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W myśl art. 40 ust. 1 tejże ustawy gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Ponadto ustawodawca stworzył możliwość wydawania przez radę gminy przepisów porządkowych (art. 40 ust. 3), a w art. 40 ust. 2 zawarł upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie dotyczącym wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy i zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06).

Oceniając przedmiotową uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Uchwała ta jest efektem realizacji upoważnienia wyrażonego w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach. W świetle tego przepisu jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole.

Korzystając z powyższego upoważnienia ustawodawcy Rada ustanowiła hejnał Nowych Skalmierzyc oraz określiła zasady jego używania (załącznik nr 2 do uchwały). Zasady te zostały skierowane nie tylko do organów gminy oraz jej jednostek organizacyjnych (§ 3 załącznika nr 2 do uchwały), ale również do nieograniczonego kręgu podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji i nieokreślonych indywidualnie (§ 4 tegoż załącznika). Mocą tejże uchwały Rada upравиła ww. podmioty do publicznego odtwarzania lub wykonywania hejnału według określonych zasad, przy czym realizacja tego uprawnienia nie jest ograniczona do konkretnej sprawy, lecz jest możliwa w pewnych powtarzalnych okolicznościach, wymienionych w § 5 ww. załącznika nr 2.

W przypadku uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji, jak i zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, stanowi istotne naruszenie wskazanych wcześniej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wadliwy zapis § 5 uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść w życie w sposób inny niż przewidziany ww. ustawą. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne, np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r. (sygn. akt I OSK 1213/10), z którego wynika, że: „Nie promulgowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzi w życie zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane”.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie: Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

W z. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Dorota Kinal

Wicewojewoda Wielkopolski