



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 czerwca 2015 r.

Poz. 3548

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.173.2015.20 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 maja 2015 r.

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

orzekam

nieważność uchwały Nr VII/30/15 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 24 kwietnia 2015r. w sprawie przyjęcia regulaminu nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Bojanowo” – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bojanowie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r., poz. 594 ze zmianami) oraz § 19 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 29 kwietnia 2003r. w sprawie Statutu Gminy Bojanowo (Dz.U. Woj. Wlkp. z 24.06.2003r. Nr 105, poz. 1929) na sesji w dniu 24 kwietnia 2015r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Bojanowo”.

Uchwałę Rady Miejskiej w Bojanowie Nr VII/30/15 z dnia 24 kwietnia 2015r. doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 maja 2015r.

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

W § 3 uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W ocenie organu nadzoru przyjęcie w § 3 badanej uchwały, iż: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, stanowi istotne naruszenie art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.). Ponadto brak postanowienia o ogłoszeniu Uchwały we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym (tj. Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego) stoi w sprzeczności z art. 2 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 tejże ustawy.

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego jako warunku jego wejścia w życie ma swoje źródło w art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Zgodnie z powołanym art. 2 ust. 1 ustawy 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).

W ocenie organu nadzoru, uchwała w przedmiocie przyjęcia regulaminu nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Bojanowo” stanowi akt prawa miejscowego i jako taka powinna wejść w życie w określonym wyżej trybie.

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 2006r., sygn. akt OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008r. (IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. W wyroku z dnia 12 października 2005r. (II OSK 134/05) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Oceniając przedmiotową Uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Wywieść można z niej normy skierowane do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, a zatem normy o charakterze generalnym. Ponadto normy te nie są „konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przeszłości.

W kwestii charakteru normatywnego uchwały w przedmiocie ustalenia regulaminu nadawania tytułu „zasłużonego dla gminy” wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 18 czerwca 2008r. (sygn. akt II OSK 389/08) stwierdził, iż rada gminy może na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym nadawać obok honorowego obywatelstwa także tytuł zasłużonego dla gminy, a uchwała o uchwaleniu regulaminów nadawania tych tytułów, z uwagi na swój statutowy charakter i podstawę zawartą w przepisach ustrojowych, ma charakter aktu prawa miejscowego.

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 § 3 Uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść w życie w sposób przewidziany ww. ustawą. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne, np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2010r. (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”.

Jednocześnie podkreślić należy, iż w świetle art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978r. o odznakach i mundurach (Dz.U. z 1978r., Nr 31, poz. 130 ze zm.) w przypadku ustanowienia odznaki ze względu na zasługi w działalności państwowej lub społecznej na rzecz rozwoju gminy ustalenie jej wzoru, zasad noszenia odznaki wymaga zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach).

Podsumowując organ nadzoru stwierdza, iż podjęta przez Radę Miejską w Bojanowie uchwała Nr VII/30/15 w sprawie przyjęcia regulaminu nadawania tytułu „Zasłużony dla Gminy Bojanowo” wydana została z istotnym naruszeniem prawa, co w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powoduje konieczność wydania niniejszego rozstrzygnięcia.

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.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek