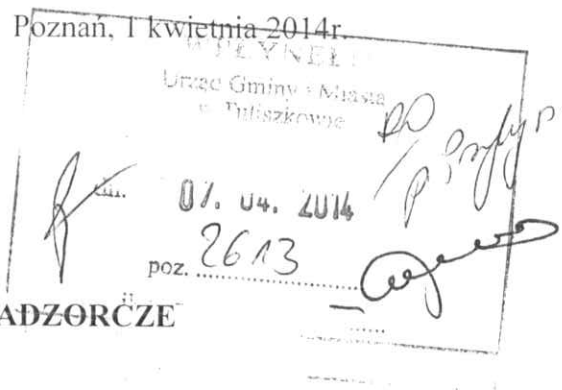




WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I. 4131.1.152.2014.20



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność w całości uchwały Rady Miejskiej w Tuliszkowie z dnia 14 marca 2014r. Nr 0007.13.2014 w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/240/2010 Rady Miejskiej w Tuliszkowie w sprawie ustanowienia odznaki honorowej „Zasłużony dla Gminy i Miasta Tuliszków” oraz regulaminu jej nadawania – ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Uchwałę Rady Miejskiej w Tuliszkowie Nr 0007.13.2014 z dnia 14 marca 2014r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/240/2010 Rady Miejskiej w Tuliszkowie w sprawie ustanowienia odznaki honorowej „Zasłużony dla Gminy i Miasta Tuliszków” oraz regulaminu jej nadawania doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 19 marca 2014r.

Jako podstawę prawną powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r. poz. 594) oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1978r. o odznakach i mundurach (Dz.U. Nr 31, poz. 130 z późn.zm.).

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

W § 1 uchwały zapisano, iż: “W załączniku do uchwały Nr XXXIV/240/2010 Rady Miejskiej w Tuliszkowie z dnia 23 marca 2010r. § 3 otrzymuje brzmienie:

1. Rada Miejska powołuje Kapitułę odznaki honorowej „Zasłużony dla Gminy i Miasta Tuliszków”, która nadaje odznakę po rozpatrzeniu wniosku.
2. W skład Kapituły wchodzi:
 - a) Przewodniczący Rady Miejskiej w Tuliszkowie – jako przewodniczący Kapituły,
 - b) Burmistrz Gminy i Miasta Tuliszków,
 - c) Z-ca Burmistrza Gminy i Miasta Tuliszków,
 - d) Sekretarz Gminy i Miasta Tuliszków,
 - e) Przewodniczący stałych komisji Rady Miejskiej w Tuliszkowie.
3. W wnioskach do kapituły o nadanie odznaki mogą występować:
 - a) Przewodniczący Rady, Komisje Rady oraz grupa co najmniej czterech radnych,
 - b) Burmistrz Gminy i Miasta Tuliszków,
 - c) organizacje społeczne, zawodowe, kulturalne i sportowe działające na terenie Gminy i Miasta,
 - d) organy jednostek organizacyjnych Gminy i Miasta.
4. Kapituła pracuje w oparciu o uchwalony przez siebie regulamin pracy Kapituły.
5. Pisemny wniosek o nadanie odznaki powinien zawierać dane kandydata wraz z określeniem zasług uzasadniających nadanie odznaki wg wzoru stanowiącego załącznik Nr 2 do niniejszego regulaminu.

6. Wniosek powinien być rozpatrzony przez Kapitułę w terminie do 60 dni ood dnia jego złożenia.
7. Potwierdzeniem nadania odznaki jest okolicznościowa legitymacja oznaczona kolejnym numerem”.

Z kolei w § 5 uchwały Rady Miejskiej w Tuliszkowie Nr 00007.13.2014 w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/240/2010 Rady Miejskiej w Tuliszkowie w sprawie ustanowienia odznaki honorowej „Zasłużony dla Gminy i Miasta Tuliszków” oraz regulaminu jej nadawania (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 2010r. Nr 110, poz. 2045) postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru przyjęcie w § 5 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 zmiany uchwały w sprawie ustanowienia odznaki honorowej „Zasłużony dla Gminy i Miasta Tuliszków” oraz regulaminu jej nadawania 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 przyszłości.

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 przewidziany ww. ustawą. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo sądowno-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”.

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.

Otrzymują:
Rada Miejska w Tuliszkowie.
Burmistrz Gminy i Miasta Tuliszków.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Piotr Florek