



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 sierpnia 2024 r.

Poz. 7096

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.217.2024.4 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr IV/23/2024 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/206/2014 z dnia 19 marca 2014 roku w sprawie ustanowienia herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz, łańcucha dla Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz oraz zasad ich użytkowania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 lipca 2024 r. Rada Miejska Gminy Chocz podjęła uchwałę nr IV/23/2024 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/206/2014 z dnia 19 marca 2014 roku w sprawie ustanowienia herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz, łańcucha dla Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz oraz zasad ich użytkowania, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz.609) oraz art.3 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz.U. z 2023 r. poz. 76)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 lipca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Miejska Gminy Chocz postanowiła wprowadzić w uchwale Nr XXXIII/206/2014 z dnia 19 marca 2014 roku w sprawie ustanowienia herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz, łańcucha dla Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz oraz zasad ich użytkowania, zwanej dalej „uchwałą zmienianą”, następujące zmiany: „Uchyła się §4 uchwały Nr XXXIII/206/2014 Rady Gminy Chocz z dnia 19 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz, łańcucha dla Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz oraz zasad ich użytkowania” (ust. 1), „§5. otrzymuje następujące brzmienie: Zasady używania herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz określa załącznik Nr 4 do niniejszej uchwały” (ust. 2).

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98;

wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały zmieniającej, rada przywołała przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy „podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), a także wznoszenia pomników”. Ponadto wskazano przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z 2023 r. poz. 76), w myśl którego: „Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole”.

Podkreślenia wymaga, że w kompetencji do wydania danego aktu wynika kompetencja do wydania aktu zmieniającego ten akt (por. wyrok NSA z 6 września 2007 r., II OSK 784/07).

Z kolei reguły redagowania uchwał zmieniających ujęte zostały w „Zasadach techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”.

W niniejszej sprawie zasadnym jest zwrócić uwagę w szczególności na przepisy § 82, § 85 ust. 1 i § 86 ZTP, które – na zasadzie odesłania z § 143 ZTP - znajdują odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. W myśl § 82 ZTP: „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów”. Z § 85 ust. 1 w związku z § 143 ZTP wynika, że przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany (wzorce tych przepisów zostały określone m.in. w § 85 ust. 2-5 ZTP). Reguła ta wiąże się z zakazem nowelizacji dorozumianej wyrażonym w § 86 ZTP: „Zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana)”. Nadto, zgodnie z § 6 w związku z § 143 ZTP, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała została wydana z naruszeniem powyższych przepisów ZTP, przy czym naruszenia te mają charakter istotny.

Analiza treści badanej uchwały wskazuje, że dokonywana jej mocą nowelizacja polega po pierwsze na uchyleniu § 4 w uchwale zmienianej. Uchylany paragraf jest podzielony na trzy ustępy o następującej treści: „Ustanawia się łańcuch, Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz których wzór stanowi załącznik Nr 4 do niniejszej uchwały” (ust. 1), „Ustanawia się łańcuch Wójta Gminy Chocz, którego symbol stanowi herb Gminy Chocz połączony łańcuchem” (ust. 2), „Ustanawia się łańcuch Przewodniczącego Rady Gminy Chocz, którego symbol stanowi herb Gminy Chocz połączony łańcuchem” (ust. 3). Po drugie, rada postanowiła, że przepis § 5 w uchwale zmienianej (tj. „Zasady używania herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz oraz łańcucha Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz określa załącznik Nr 5 do niniejszej uchwały”) otrzymuje następujące brzmienie: „Zasady używania herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz określa załącznik Nr 4 do niniejszej uchwały”.

Tak przeprowadzona nowelizacja uchwały zmienianej jest nieprawidłowa i niespójna. Podkreślić należy, że rada uchyliła jedynie przepis § 4 uchwały zmienianej, w którym znajduje się odesłanie do załącznika nr 4, jednakże nie uchyliła samego załącznika nr 4 do uchwały zmienianej. Oznacza to, że załącznik ten, określający wzory łańcucha Wójta Gminy Chocz oraz Przewodniczącego Rady Gminy Chocz, pozostaje nadal w mocy. Tym samym nadanie nowego brzmienia § 5 w uchwale zmienianej, ustalonego w § 1 ust. 2 badanej uchwały, jest niejasne, bowiem stwierdza się w nim, że „Zasady używania herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz określa załącznik Nr 4 do niniejszej uchwały”, podczas gdy załącznik ten określa wzory łańcuchów.

Jednocześnie stwierdzić należy, że badana uchwała zawiera załącznik, w którym określono zasady używania herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz. Do załącznika tego nie odsyła żaden z przepisów zawartych w uchwale. W szczególności należy zauważyć, że nie inkorporowano tychże zasad do uchwały zmienianej, w tym nie postanowiono, że zastępują one zasady używania herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz oraz łańcucha Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz unormowane w załączniku nr 5 do uchwały zmienianej. Tym samym rada dokonała niedopuszczalnej w świetle § 86 w związku z § 143 ZTP nowelizacji dorozumianej.

Organ nadzoru dostrzega, że intencją Rady Miejskiej Gminy Chocz było przeprowadzenie nowelizacji polegającej na wyeliminowaniu z uchwały zmienianej przepisów ustanawiających łańcuchy Wójta Gminy Chocz oraz Przewodniczącego Rady Gminy Chocz, ustalających wzory tych łańcuchów, jak i zasad ich używania. Niemniej jednak sposób zredagowania przepisów zmieniających w badanej uchwale nie wyraża tej intencji prawodawcy miejscowego w sposób dokładny i zrozumiały, a tym samym narusza zasadę precyzji i komunikatywności przepisów prawnych wyrażoną w § 6 w związku z § 143 ZTP.

Zdaniem organu nadzoru, tak zakreślonej intencji Rady Miejskiej Gminy Chocz sprzyjałoby uchylenie nie tylko § 4 w uchwale zmienianej, ale także załącznika nr 4 do tejże uchwały. Z kolei wraz z nadaniem nowego brzmienia § 5 w uchwale zmienianej, należałoby zmienić także brzmienie załącznika nr 5 do tejże uchwały, zgodnie z brzmieniem załącznika do uchwały badanej. Omawiane polecenia nowelizacyjne winny być wyrażone wprost w prawidłowo zredagowanych przepisach zmieniających. Nadto zasadnym byłaby także zmiana brzmienia tytułu uchwały zmienianej, w zakresie określającym jej przedmiot, tak aby adekwatnie informował on o treści znowelizowanej uchwale (§ 18 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). W tym celu określenie: „w sprawie ustanowienia herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz, łańcucha dla Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz oraz zasad ich użytkowania” należałoby zastąpić określeniem: „w sprawie ustanowienia herbu, flagi i pieczęci Gminy Chocz oraz zasad ich użytkowania”.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane naruszenia reguł redakcyjnych wynikających z § 82, § 85 ust. 1, § 86 i § 6 w związku z § 143 ZTP mają w niniejszej sprawie charakter poważny. Skutek nieprawidłowego, nieprecyzyjnego i niespójnego zredagowania przepisów zmieniających w badanej uchwale byłyby bowiem taki, że – po jej wejściu w życie – uchwała zmieniana zawierałaby przepisy budzące istotne wątpliwości interpretacyjne, w szczególności w zakresie obowiązywania wzorów łańcuchów Wójta i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz, jak również zasad ich używania.

Podkreślić należy, że badana uchwała (jak również uchwała zmieniana) jest aktem prawa miejscowego, zatem powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają w szczególności z § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Wymogów tych z pewnością nie spełnia badana uchwała. Zawarte w niej przepisy zmieniające naruszają zatem nie tylko wskazane powyżej reguły redakcyjne ZTP, ale także zasadę określoności przepisów prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością całej uchwały.

Jak słusznie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 listopada 2020 r., II OSK 3746/18: „Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego, w całości lub w części, za niezgodny z Konstytucją, jednak tylko wtedy, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z konstytucyjnych zasad tworzenia prawa, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wynikającej z niej zasady poprawnej legislacji, a także zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała

z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia (zob. wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r. sygn. K 28/02, OTK-A 2003; wyrok TK z dnia 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK-A 2003; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2006 r. sygn. P 15/05, OTK-A 2006; por. też T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Stąd, tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej, można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego. Zatem także w odniesieniu do aktu prawa miejscowego naruszenie zasad techniki prawodawczej, skutkujące jednocześnie naruszeniem konstytucyjnych reguł tworzenia prawa, powinno zawsze prowadzić do stwierdzenia jego nieważności (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 32)”.

Końcowo organ nadzoru wskazuje także na błędy redakcyjne o charakterze nieistotnym.

Jak wynika z § 129 ust. 2 w związku z § 143 ZTP, w tytule uchwały zmieniającej określenie przedmiotu uchwały rozpoczyna się od zwrotu: „zmieniająca uchwałę w sprawie...”, pomijając nazwę organu, który wydał uchwałę zmienianą, i datę wydania tej uchwały, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których zostało ogłoszone rozporządzenie zmieniane i jego zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmian. Prawidłowo zredagowany tytuł badanej uchwały, przy uwzględnieniu wskazanych reguł ZTP, winien zatem brzmieć: „Uchwała nr IV/23/2024 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz, łańcucha dla Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz oraz zasad ich użytkowania”.

Z kolei szczegółowe dane charakteryzujące uchwałę zmienianą winny być zamieszczone w przepisie zmieniającym (tj. w § 1 badanej uchwały). Zastosowanie winna tu znaleźć reguła zapisana w § 161 ust. 1 ZTP, zgodnie z którą w przepisach zmieniających, przy powoływaniu zmienianych aktów normatywnych, stosuje się zasady przytaczania tytułów aktów normatywnych, wraz z oznaczeniem roczników oraz pozycji dzienników urzędowych, w których te akty zostały ogłoszone, wyrażone w § 158 ust. 1 i 3-7 ZTP. Uwzględniając powołane przepisy ZTP, prawidłowo zredagowane wprowadzenie do wyliczenia w § 1 badanej uchwały, winno brzmieć następująco: „W uchwale nr XXXIII/206/2014 z dnia 19 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia herbu, flagi, pieczęci Gminy Chocz, łańcucha dla Wójta Gminy Chocz i Przewodniczącego Rady Gminy Chocz oraz zasad ich użytkowania (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 2621 i 2771) wprowadza się następujące zmiany: [...]”. Inny dopuszczalny skrót nazwy Dziennika Urzędowego Województwa Wielkopolskiego to: „Dz. Urz. Woj. Wiel.” albo „Dz. Urz. Woj. Wielk.” (§ 162 ust. 2 pkt 10 ZTP).

Zredagowanie tytułu badanej uchwały i jej przepisu § 1 z naruszeniem wskazanych powyżej reguł ZTP (tj. § 129 ust. 2 w związku z § 143 oraz § 161 ust. 1) nie stanowi jednak wad prawnych o charakterze istotnym, mającymi wpływ na ważność uchwały.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Chocz
Burmistrz Gminy Chocz