

mgr Daniel Zadworny

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

„Sposób zwyczajowo przyjęty” – rola i znaczenie w przekazywaniu informacji o prawie miejscowym dla społeczności lokalnej

Streszczenie

Podawanie informacji o prawie w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie jest określeniem często pojawiającym się w obowiązujących aktach prawnych. Zasadniczo ten sposób przekazywania informacji ma gwarantować realizację zasady jawności prawa obowiązującego lokalnie. Czy jednak za samym sformułowaniem kryje się czytelny desygnat odpowiadający wskazanemu terminowi? Niniejszy artykuł podejmuje próbę odpowiedzi na to pytanie.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie historycznych i obecnie obowiązujących regulacji prawnych odnoszących się do zwyczajowego sposobu informowania o prawie obowiązującym lokalnie. W ramach opracowania wykonano analizę wybranych przepisów ustawowych nawiązujących do sposobu zwyczajowego informowania o prawie obowiązującym lokalnie w trzech aspektach realizacji zasady jawności prawa, tj. tworzenia prawa miejscowego, jego obowiązywania oraz podnoszenia świadomości prawnej jego adresatów. Poruszono także zagadnienia kompetencji właściwego organu samorządu gminnego do określenia zwyczajowego sposobu przekazywania informacji o prawie obowiązującym lokalnie. Ponadto wskazano propozycje wykorzystania nowych kanałów przepływu informacji o prawie lokalnym do mieszkańców danej społeczności, podając dobre praktyki w tym zakresie.

Słowa kluczowe: *prawo miejscowe, sposób zwyczajowo przyjęty, ogłaszanie aktu prawa miejscowego, referendum lokalne, zasada jawności prawa.*

„The Customary Manner” – the Role and Importance of Providing Information on Local Law for the Local Community

Summary

Providing with the information concerning the law in a traditional for this area way is a term which frequently appears in the legal acts being in force. Basically, this method of giving out the information is intended to guarantee the implementation of the principle of the publicity of the local law. However, does the formulation introduce a clear designation for the indicated term? This article takes up an attempt to answer this question.

The aim of this study is to present historical and current law regulations which are related to the habitual way of informing about the local law. As a part of the essay, the analysis of selected laws which refer to the traditional way of informing about the local acts was made. It took into consideration three aspects of the implementation of the principle of law publicity, i.e. creation and obligation of the local law, as well as increasing the level of legal awareness among its recipients. Moreover, the idea of appropriate authority's competence within the local government to determine the customary way of providing with information about the law locally in force has been touched upon. There have also been presented some proposals to use new flow channels of the information on the local law to the residents of the community, given as the examples of good practice in this field.

Keywords: *local law, customary manner, announcing the act of the local law, local referendum, the principle of law publicity.*

Wstęp

Jedną z form ogłaszania prawa miejscowego lub podawania określonej informacji dla społeczności lokalnej jest sposób zwyczajowo przyjęty. To określenie pojawia w wielu obowiązujących obecnie ustawach, rozporządzeniach czy samych aktach prawa miejscowego. Jednak „brak jest powszechnie przyjętej definicji ogłaszania aktu prawnego czy informacji w sposób zwyczajowo przyjęty”¹. Być może wynika to ze specyfiki tego typu czynności, gdyż jest ona determinowana przyjętymi lokalnymi zwyczajami w danej miejscowości lub na danym terenie. Stąd niezwykle trudno byłoby stworzyć jedną, a zarazem powszechnie

¹ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 12, Nb 3, s. 39.

akceptowalną definicję ogłaszania aktu prawnego czy podawania informacji w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Nie stoi to jednak na przeszkodzie, by zastanowić się nad warunkami, jakie powinna spełniać tego typu czynność organu administracji publicznej, żeby można było uznać, iż została dokonana w sposób zwyczajowo przyjęty. Ponadto warto zastanowić się nad tym, który organ samorządu gminnego posiada kompetencje do oceny, czy dana forma podania do publicznej wiadomości określonej informacji jest sposobem zwyczajowo przyjętym. Wreszcie, jakie mogą być konsekwencje niewłaściwego wykonania takiego powiadomienia mieszkańców.

Podawanie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty to także czynność realizująca zasadę jawności prawa miejscowego. Wprawdzie zasada ta nie została wyrażona wprost w polskim systemie prawa, ale jest realizowana i gwarantowana przez szereg innych zasad wynikających z Konstytucji RP². Przekazywanie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty dostrzegamy na etapie tworzenia aktów prawa miejscowego (np. procedura tworzenia planu miejscowego), wejścia w życie aktu prawa miejscowego (przepisy porządkowe), a także informowania o obowiązującym prawie. Ten ostatni aspekt wykorzystania sposobu zwyczajowego jako narzędzia do informowania społeczności lokalnej o obowiązującym prawie miejscowym ma niebagatelne znaczenie, patrząc przez pryzmat znanej zasady prawa rzymskiego, mówiącej o tym, iż nieznanomość prawa szkodzi³. Dzięki niemu bowiem lokalne społeczności mogą mieć realne szanse zaznajomienia się z regulacjami prawnymi odnoszącymi się swoim zakresem do zajmowanego przez nie obszaru.

1. Zwyczaj informowania o prawie lokalnym w okresie II Rzeczypospolitej

Z perspektywy historycznej jawność prawa miejscowego uwidacznia się już w pierwszych aktach prawnych odbudowującej się II Rzeczypospolitej. Mowa tu o Dekrecie o utworzeniu Rad Gminnych⁴ obowiązującym z założeniem do czasu wydania przez Sejm stosownej ustawy o samorządzie gminnym. Niniejszy akt zakładał utworzenie w każdej gminie rady gminnej, której członkiem i przewodniczącym był wójt. Co interesujące, członkowie rady gminnej mieli pełnić swoje obowiązki bezpłatnie. Jednym z warunków, jakie

² G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, LEX 2007 wyd. elektroniczne, s. 14.

³ „Ignorantia iuris nocet, facti non nocet” – nieznanomość prawa szkodzi, nieznanomość faktu zaś nie szkodzi. Skrócona wersja wypowiedzi Paulusa; W. Bojarski, W. Dajczak, A. Sokala, *Verba Iuris Reguły i Kazusy Prawa Rzymskiego*, Toruń 1995, s. 25.

⁴ Dekret z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz. Pr. z 1918 r. Nr 18, poz. 48).

musiał spełniać wójt, była umiejętność czytania i pisania po polsku. Chociaż to nie wójt spisywał uchwały podjęte przez radę gminną, ale pisarz będący jednocześnie sekretarzem rady gminnej. Przyglądając się zakresowi działalności rady gminnej można zauważyć, iż należały do niej między innymi takie sprawy, jak: mianowanie, kontrola i usuwanie urzędników gminnych, z wyjątkiem pisarza, którego zatwierdzała władza nadzorcza. Pisarz uczestniczył w posiedzeniach rady z głosem doradczym i wpisywał wszystkie uchwały rady gminnej do specjalnej księgi „protokołów”, która była dostępna dla każdego mieszkańca gminy. Wydaje się, że to właśnie na sekretarzu rady gminnej ciążył obowiązek zapewnienia realizacji zasady jawności prawa poprzez rzetelne i zgodne ze stanem faktycznym spisywanie podjętych przez radę gminną uchwał, a następnie udostępnianie ich zainteresowanym mieszkańcom. Zapewne przyjętym zwyczajem było to, że osoba zainteresowana brzmieniem uchwały rady gminnej udawała się do sekretarza w celu zapoznania się z jej treścią. Regulacji odnoszących się do samego ogłaszania uchwał rady gminnej w sposób zwyczajowo przyjęty w dekrecie jednak nie odnajdziemy. Pewne elementy realizacji zasady jawności prawa miejscowego przewidziane w niniejszym dekrecie zauważamy jednak na etapie tworzenia prawa, tj. podejmowania uchwał przez radę gminną. Wskazuje na to art. 10 niniejszego Dekretu: „Obrady Rady Gminnej są jawne. O ile przeto miejsce pozwala, na posiedzenia Rady mogą przychodzić za biletami, wydawanymi przez przewodniczącego Rady Gminnej, mieszkańcy gminy, nie mają jednak prawa zabierania głosu i mogą być z polecenia przewodniczącego usunięci w razie przeszkadzania obradom. Rada Gminna może większością głosów uznać swe posiedzenia za poufne (...)”⁵. Dekret nie posługuje się jednak terminem „sposób zwyczajowo przyjęty”. Terminem tym nie posługuje się także rozporządzenie (z mocą ustawy) o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁶, mimo że wprowadza dość znaczące regulacje w zakresie publikowania prawa lokalnego. Zgodnie z art. 38 rozporządzenia⁷ wojewoda wydawał pismo urzędowe „Dziennik Wojewódzki”, w którym podawane były do publicznej wiadomości na obszarze województwa rozporządzenia, obwieszczenia i inne akty władz administracji ogólnej, do której w owym czasie zaliczają się również organy związków samorządu terytorialnego⁸. Zgodnie z wydanym na podstawie niniejszej ustawy rozporządzeniem rady ministrów⁹, urzędy gminne

⁵ *Ibidem*, art. 10.

⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej mocą ustawy (Dz. U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555 ze zm.).

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*, art. 38.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1928 r. w sprawie dzienników wojewódzkich (Dz. U. z 1928 r. Nr 72, poz. 648).

(obszary dworskie) zobowiązane były do prenumeraty właściwego dziennika wojewódzkiego, a także udostępniania go ludności do bezpłatnego przeglądania. W nim bowiem miały być ogłaszane „obwieszczenia, ogłoszenia, wezwania, komunikaty itd. władz i urzędów państwowych, za pomocą których podaje się do publicznej wiadomości – stosownie do obowiązujących przepisów – decyzje tych władz i urzędów względnie pewne fakty celem osiągnięcia przewidzianych w przepisach skutków prawnych”¹⁰. W rozporządzeniu nie odnajdziemy jednak przepisów przewidujących ogłaszanie prawa lokalnego w sposób zwyczajowo przyjęty.

Aktem prawnym z tego okresu, w którym możemy odnaleźć pewien odpowiednik tego terminu jest natomiast Rozporządzenie o wyborach sołtysa¹¹. Wskazuje ono na sposoby ogłaszania przez wójta zarządzenia o wyborach sołtysa, tj. „na terenie gromady w sposób na miejscu praktykowany oraz przez wywieszenie obwieszczenia na przeciąg 3 dni przed lokalem urzędowym dotychczasowej gminy lub obszaru dworskiego, a w braku takiego lokalu przed mieszkaniem wójta lub położonego obszaru dworskiego”. W sposób na miejscu praktykowany miał być też ogłaszany wynik wyborów na sołtysa niezwłocznie po sporządzeniu stosownego protokołu. Rozporządzenie, mimo że posługuje się terminem „sposób na miejscu praktykowany”, to jednak go nie definiuje, dając zapewne dowolność jego interpretowania dla danej społeczności lokalnej. Istotne jest jednak to, że rozporządzenie wyraźnie odróżnia ten sposób podawania informacji od obwieszczenia. Ponadto w konstrukcji przepisu art. 16 ust. 3 niniejszego rozporządzenia „sposób na miejscu praktykowany” powoływany był jako pierwszy (tj. podstawowy) sposób podawania informacji mieszkańcom, a stosowne obwieszczenie stanowiło niejako jego uzupełnienie¹². Warto zauważyć i to, iż rozporządzenie określało również konkretne miejsca, w których obwieszczenie o zarządzonych wyborach sołtysa miało być wywieszane. Wydaje się zatem, że stosowanie przepisów rozporządzenia z założenia miało gwarantować jawność podejmowanych działań związanych z zarządzeniem wyborów sołtysa.

Do realizacji zasady jawności prawa odnoszą się również regulacje Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu¹³. Wskazuje ono, iż do zadań sołtysa należało podpisanie protokołu z zebrania wraz z dwoma wybranymi

¹⁰ *Ibidem*, § 2 pkt. 4).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 listopada 1934 r. w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa na obszarze województw : krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz. U. z 1934 r. Nr 101, poz. 916).

¹² *Ibidem*, art.16 ust. 3.

¹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 1937 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o gromadach (Dz. U. z 1939 r. Nr 9, poz. 70)

osobami spośród obecnych członków organu uchwalającego oraz osobą prowadzącą protokół. Tak podpisany protokół wpisywany był do „specjalnej księgi uchwał, przechowywanej pod zamknięciem w lokalu urzędowym gromady”¹⁴. Uchwały „obchodzące” całą gromadę, a nie nadające się do indywidualnego doręczenia, sołtys podawał do publicznej wiadomości mieszkańcom gromady w sposób dotychczas praktykowany lub ustalony przez wydział powiatowy. Mieszkaniec gromady za zgodą i pod kontrolą sołtysa mógł przeglądać protokoły z posiedzeń organu uchwalającego i dokonywać ich odpisów. To właśnie do zadań sołtysa należało prowadzenie książki uchwał organu uchwalającego. Ponadto przed mieszkaniem sołtysa powinna być znajdować się tablica z napisem „Sołtys” oraz tablica do wywieszania ogłoszeń. Jeżeli zaś gromada posiadała własny lokal urzędowy, pełnił on funkcję „kancelarii gromadzkiej”. Podobnie jak w poprzednio przywoływanych regulacjach, „sposób na miejscu praktykowany” do przekazywania określonych informacji mieszkańcom nie był w tym akcie zdefiniowany. Rozporządzenie dawało w tym zakresie dowolność, ale wprowadzało także szereg warunków mających na celu realne zagwarantowanie jawności funkcjonowania lokalnej społeczności.

Podsumowując, w okresie II Rzeczypospolitej jednym ze sposobów informowania mieszkańców danej społeczności lokalnej o rozstrzygnięciach prawnych stanowionych lokalnie był sposób „dotychczas” czy na „miejscu praktykowany”. Wybrane akty prawne z tego okresu nie definiują jednak tych pojęć. Zapewne o sposobie realizacji tej czynności decydował zwyczaj podawania informacji istotnych dla społeczności lokalnej, panujący i powszechnie znany na danym terenie. Zauważyć należy jednak znaczącą rolę sekretarza rady gminnej oraz sołtysa w realizacji zasady jawności prawa lokalnego. Sekretarz rady gminnej, jako jej pisarz, prowadził spis wszystkich uchwał rady gminnej i udostępniał go zainteresowanym mieszkańcom gminy. Sołtys zaś podobną rolę odgrywał w gromadzie. Wydaje się, że osoby pełniące te funkcje odpowiadały za przekazywanie określonych informacji w sposób „ówcześnie” zwyczajowo przyjęty. Był to jeden z podstawowych sposobów przekazywania określonych informacji na szczeblu gromady. W gminie natomiast był to sposób podawania informacji o prawie do czasu pojawienia się w roku 1928 dzienników wojewódzkich, które mieszkańcy mogli bezpłatnie przeglądać w urzędzie danej gminy.

¹⁴ *Ibidem*, § 16 (1).

2. Sposób zwyczajowo przyjęty w okresie PRL

W okresie PRL samorząd terytorialny właściwie przestaje istnieć. Ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁵ w kilku ostatnich artykułach zniósła związki samorządu terytorialnego i stanowiska: wojewody, wicewojewody, starosty, wicestarosty, prezydenta i wiceprezydenta miasta, burmistrza, wiceburmistrza oraz wójta i podwójciego. Rady narodowe oraz ich organa przejęły dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia. Rady narodowe stały się terenowymi organami jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach oraz województwach. Jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej wydawały przepisy prawne w ramach uprawnień nadanych im przez ustawy. Zgodnie z przywoływaną ustawą¹⁶, Rada Ministrów za zgodą Rady Państwa miała wydać przepisy szczegółowe niezbędne dla wprowadzenia w życie przewidzianej w niniejszej ustawie nowej organizacji terenowych organów jednolitej władzy państwowej. W szczególności dotyczyć one miały trybu wydawania i ogłaszania przepisów prawnych stanowionych przez terenowe organy jednolitej władzy państwowej¹⁷. Zgodnie z powyższym wydana została stosowna Uchwała Rady Ministrów¹⁸, która regulowała sposób ogłaszania przepisów prawnych stanowionych przez rady narodowe. Uchwała jednak nie wskazywała na jakikolwiek sposób zwyczajowego ogłaszania przepisów prawnych czy podawania w taki właśnie sposób innych informacji. Źródłem przekazu informacji stał się „Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej”, będący pismem urzędowym wspólnym dla terenowych organów jednolitej władzy państwowej. Był podzielony na dwie części, tj. „przepisy obowiązujące” i „publikacje”.

Przedmiotowa uchwała¹⁹ obowiązywała do roku 1958, w którym zostało wydane stosowne rozporządzenie²⁰ regulujące tę materię, oparte jednak już na innej podstawie prawnej, tj. ustawie o radach narodowych²¹. Podobnie jak poprzednia uchwała Rady Ministrów, tak i nowe rozporządzenie stanowiło, że podstawowym środkiem przekazu informacji o prawie lokalnym jest dziennik urzędowy wojewódzkiej rady narodowej. Jednak

¹⁵ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130 ze zm.)

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, art. 41.

¹⁸ Uchwała Rady Ministrów z dnia 21 października 1950 r. w sprawie dziennika urzędowego wojewódzkich rad narodowych (M.P. z 1950 r. Nr A-124, poz.1535).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad i trybu ogłaszania uchwał rad narodowych oraz wydawania dzienników urzędowych wojewódzkich rad narodowych (Dz. U. z 1958 r. Nr 19, poz. 78).

²¹ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1975 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy

w rozporządzeniu pojawiła się możliwość ogłoszenia uchwały rady narodowej w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości²². O tym sposobie ogłoszenia decydowała rada narodowa bądź jej prezydium. Stanowił on dodatkowy – w razie stwierdzenia takiej potrzeby – sposób ogłaszania uchwały, która obligatoryjnie winna być ogłoszona w dzienniku urzędowym.

Kolejne zmiany ogłaszania uchwał rad narodowych przyniosło Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ogłaszania uchwał rad narodowych z roku 1964²³. Zmiany dotyczyły także zwyczajowego sposobu ogłaszania uchwał rad narodowych. W rozporządzeniu pojawił się nowy, odrębny przepis odnoszący się do tego właśnie sposobu ogłaszania. Art. 2 omawianego rozporządzenia stanowił, iż uchwały rad narodowych i ich prezydiów podlegały ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, zapewniający należyte poinformowanie ludności, gdy takie ogłoszenie było przewidziane w obowiązujących przepisach lub w ogłaszanej uchwale. To znaczna zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Wyraźnie podniesiono rangę i znaczenie tego sposobu ogłaszania uchwał rad narodowych. W rozporządzeniu odnajdziemy także, znany już z poprzedniego aktu prawnego przepis, iż uchwały podlegające ogłoszeniu w dzienniku urzędowym mogły być również ogłoszone w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Ponadto prezydium rad narodowych wszystkich stopni oraz podporządkowane im organy administracji państwowej obowiązane były udostępniać ludności bezpłatne przeglądanie dziennika urzędowego.

Kolejnym istotnym aktem prawnym odnoszącym się do wydawania przepisów prawnych przez rady narodowe oraz sposobu ich ogłaszania była Ustawa o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe²⁴. W szczególności istotne przepisy zawierał art. 5 przywoływanej ustawy. Otóż, zgodnie z nim przepisy prawne wydawane przez wojewódzkie i miejskie rady narodowe w miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców oraz prezydentów tych miast podlegały ogłoszeniu w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej (dzień wydania dziennika był dniem prawnego ogłoszenia tych przepisów). Natomiast przepisy prawne wydawane przez gromadzkie rady narodowe oraz ich prezydium podlegały ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, zapewniający należyte poinformowanie ludności. Dzień takiego ogłoszenia był dniem prawnego ogłoszenia

z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139).

²² Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad i trybu ogłaszania uchwał ..., art. 5.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1964 r. w sprawie ogłaszania uchwał rad narodowych i ich prezydiów oraz w sprawie wydawania dzienników wojewódzkich rad narodowych (Dz. U. z 1964 r. Nr 24, poz. 156).

²⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz. U. z 1964 r. Nr 8, poz. 47).

tych przepisów. W razie konieczności natychmiastowego wprowadzenia w życie przepisów prawnych wydawanych przez wojewódzkie i miejskie rady narodowe w miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców oraz prezydentów tych miast ogłoszenie tych przepisów, niezależnie od ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej, mogło nastąpić w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Dzień takiego ogłoszenia był dniem wejścia w życie tych przepisów. Również istotnym obowiązkiem było prowadzenie przez prezydium gromadzkich rad narodowych zbiorów przepisów prawnych, ogłaszanych w sposób zwyczajowo przyjęty i udostępnianie ich ludności do przeglądania.

Omawiana ustawa została uchylona przez ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego²⁵. To ustawa rewolucyjna, patrząc przez pryzmat poprzednich regulacji prawnych odnoszących się do funkcjonowania społeczności lokalnych w owym czasie. Po wielu latach nieobecności przywrócony został w ustawie samorząd terytorialny. Funkcjonował jednak nie samodzielnie, lecz łącznie z istniejącymi radami narodowymi, tworząc tym samym tzw. system samorządu terytorialnego²⁶. W akcie rangi ustawowej pojawia się również odrębny rozdział poświęcony prawu miejscowemu. Rady narodowe wydawały bowiem, zgodnie z art. 64 niniejszej ustawy, przepisy prawne powszechnie obowiązujące na terenie poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, tzw. prawo miejscowe. Rozwiązaniem do tej pory niespotykanym w okresie PRL było także wprowadzenie *vacatio legis* dla przepisów prawa miejscowego, wynoszącego czternaście dni od dnia ogłoszenia aktu prawa miejscowego. Ponadto rady narodowe stopnia podstawowego i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego mogły postanawiać, iż podjęte przez nie akty zawierające przepisy prawa miejscowego podane zostaną do wiadomości publicznej przez rozplakatowanie obwieszczeń. Przepisy takie wchodziły w życie po upływie 7 dni od daty obwieszczenia, jeżeli nie ustalono innego terminu wejścia w życie albo jeżeli co innego nie wynikało z przepisów szczególnych. Z kolei zarządzenia terenowych organów administracji państwowej ustanawiające przepisy porządkowe wchodziły w życie z dniem określonym w takim zarządzeniu, nie wcześniej jednak niż z dniem ich ogłoszenia²⁷. Zarządzenia te ogłaszane były w drodze obwieszczeń (plakatów) oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Dzień takiego opublikowania zarządzenia był dniem ich prawnego ogłoszenia. Mogły być one podane także do wiadomości w prasie lokalnej oraz lokalnych audycjach radiowych i telewizyjnych.

²⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183).

²⁶ *Ibidem*, art. 3 ust. 3.

²⁷ *Ibidem*, art. 70 ust. 4.

Przepisy te podlegały podaniu do wiadomości w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ważnym dla mieszkańca danej społeczności lokalnej był przepis art. 178 niniejszej ustawy. Zgodnie z nim, rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej miały ustalić i opublikować w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, w formie obwieszczeń, wykazy aktów prawa miejscowego wydanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy i obowiązujących na obszarze ich działania. Akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach traciły moc z dniem ogłoszenia tych wykazów. Te ostatnie zagadnienie wydaje się być istotnym w aspekcie realizacji zasady jawności prawa także stanowionego lokalnie.

Podsumowując okres PRL-u w świetle tematu niniejszego opracowania, należy stwierdzić, iż wyróżniał się on dużą ilością aktów prawnych odnoszących się do ogłaszania aktów prawa miejscowego. Podstawowym źródłem przekazu informacji o obowiązującym lokalnie prawie lub innych wiadomości były dzienniki urzędowe wojewódzkich rad narodowych, podzielone na „przepisy obowiązujące” i „publikacje”. W początkowym okresie sposób zwyczajowo przyjęty jako forma ogłaszania prawa lokalnego czy przekazywania innych informacji nie był przewidywany w aktach ustawowych i podustawowych. Jednak sytuacja ta ewaluowała. Początkowo, uchwały rad narodowych mogły być ogłaszane w sposób zwyczajowy, obok obligatoryjnego ogłoszenia ich w dzienniku urzędowym w razie stwierdzenia takiej potrzeby. Następnie, sposób zwyczajowego ogłoszenia uchwał rad narodowych nie był już możliwością, ale obligatoryjnym sposobem podania do publicznej wiadomości danego aktu prawnego łącznie z ogłoszeniem w „Dzienniku Urzędowym Wojewódzkiej Rady Narodowej”. Warunkiem ogłoszenia aktu prawa miejscowego w sposób zwyczajowo przyjęty miało być „zapewnienie należytego poinformowania ludności” w ten właśnie sposób. Wreszcie, prezydium rad narodowych zobligowane były do utworzenia zbiorów aktów prawa miejscowego dostępnych dla mieszkańców, a akty prawne nieuwzględnione w tych wykazach przestały obowiązywać. Ponadto, sposób zwyczajowo przyjęty odgrywał znaczącą rolę w ogłaszaniu zarządzeń porządkowych. Był on na tyle istotny, że dopiero od chwili faktycznego ogłoszenia zarządzenia w sposób zwyczajowo przyjęty liczono termin niezbędny do jego wejścia w życie. Bieg tego terminu nie był liczony od daty zamieszczonej na obwieszczeniu. Wydaje się zatem, iż tendencję zmian w aktach prawnych z tego okresu, odnoszących się do dostępności dla mieszkańców aktów stanowionych lokalnie, należałoby ocenić pozytywnie (przynajmniej teoretycznie). Należy także zauważyć, iż podobnie do poprzedniego okresu, żaden akt prawny ustawowy czy podustawowy nie definiował zwyczajowego sposobu podawania do publicznej

wiadomości aktu prawnego czy informacji. Powinien to być jednak sposób zapewniający należyte poinformowanie ludności.

3. Sposób zwyczajowo przyjęty – współcześnie w wybranych aspektach

W obecnie obowiązującym porządku prawnym również nie odnajdziemy definicji zwyczajowego sposobu ogłaszania aktu prawa miejscowego lub informacji, co podkreślono na wstępie niniejszego opracowania. Niemniej występuje on dość często jako termin w aktach ustawowych i podustawowych odnoszących się do tworzenia, ogłaszania i informowania społeczności o prawie obowiązującym lokalnie.

3.1. Sposób zwyczajowo przyjęty a tworzenie prawa miejscowego

Przykładem aktu prawnego, który przewiduje sposób zwyczajowo przyjęty do informowania społeczności lokalnej o tworzonym prawie miejscowym jest Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸. W aspekcie tworzenia prawa miejscowego „sposób zwyczajowo przyjęty” jako forma przekazywania informacji wskazywany jest w procedurze tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy to akt prawa miejscowego²⁹. Procedurę sporządzenia niniejszego aktu normatywnego zwiera w szczególności art. 17 przywoływanej ustawy. Oprócz szeregu czynności spoczywających na organie przygotowującym projekt planu występują także określone obowiązki informacyjne związane właśnie ze sposobem zwyczajowo przyjętym w danej miejscowości. W zakresie informowania społeczności lokalnej o wszczętej procedurze planistycznej, wójt (odpowiednio: burmistrz, prezydent miasta) obowiązany jest:

- 1) ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, podjęcie uchwały o przystąpieniu do planu zagospodarowania przestrzennego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia,
- 2) ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o wyłożeniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt wraz z prognozą

²⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizować w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Analizując niniejsze przepisy, należy zauważyć, iż ustawodawca przewiduje trzy sposoby informowania o pracach nad planem miejscowym. Po pierwsze, jest to ogłoszenie w prasie miejscowej. Wydaje się, że dotyczy to tytułów prasowych lokalnych lub innych tytułów, ale dostępnych lokalnie. Po drugie, poprzez obwieszczenie, zapewne ogłaszane na tablicy informacyjnej urzędu gminy, sołectwa lub w innych publicznym miejscu. Po trzecie, właśnie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Ten ostatni jest najbardziej interesujący ze względu na przedmiot niniejszego opracowania. Zgodnie z komentarzem do Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰, może to być rozplakatowanie lub komunikat na stronie internetowej urzędu gminy. Niemniej, ogłoszenie powinno zawierać pewne obligatoryjne elementy, takie jak określenie formy, miejsca i terminu składania wniosków dotyczących planu miejscowego. Brak właściwego ogłoszenia lub pominięcie w nim niezbędnych elementów stanowić może naruszenie procedury sporządzania planu w rozumieniu artykułu 28 w/w ustawy.

Ważne jest jednak, aby wyraźnie rozróżnić te trzy sposoby ogłoszenia informacji o planie miejscowym. W praktyce możemy mieć bowiem do czynienia z sytuacją „zatarcia” drugiego i trzeciego sposobu ogłaszania informacji o pracach nad planem miejscowym, tzn. obwieszczenia na tablicy urzędowej czy tablicy sołectkiej z odrębną zwyczajową formą ogłaszania. Oczywiście może się tak zdarzyć, iż obwieszczenie na tablicy sołectkiej będzie jednocześnie utartą i akceptowalną przez większość mieszkańców praktyką ogłaszania określonych informacji przez organy gminy, a przez to będzie traktowane w procedurze planistycznej jako sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Tak jednak być nie musi, a co więcej, byłoby dobrze, aby sposób zwyczajowo przyjęty był wyraźnie inną formą ogłoszenia. Tym bardziej, że obwieszczenie o pracach nad planem i tak powinno być zamieszczone w danej miejscowości, jako drugi sposób poinformowania społeczności lokalnej o tych pracach. Obywatele bowiem oczekują kolportowania oficjalnych informacji pochodzących od organów gminy w pewien zwyczajowo przyjęty sposób³¹. Ma to odbywać się w drodze istniejącej i utartej praktyki (za pośrednictwem sołtysa, na zebraniu wiejskim,

²⁹ *Ibidem*, art. 14 ust. 8.

³⁰ Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008 wyd. 4, art. 17, Nb 4, s. 168.

³¹ A. Talik, *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Mączyński, M. Stec,

czy funkcji dobosza)³².

Gdyby te tradycyjne, zwyczajowe sposoby nie zdawały egzaminu, powinno się wypracować „nowe zwyczaje”, w oparciu o nowoczesne technologie informacyjne (np. krótka wiadomość tekstowa – tzw. sms, strona internetowa miejscowości, *Fanpage* na portalu społecznościowym lub inne). Niezmiernie istotne jest, aby wykonując czynności informacyjne, związane z przystąpieniem do sporządzania planu miejscowego lub podawania informacji o jego projekcie, stosować wszystkie trzy sposoby informowania. Wydaje się, że sposób zwyczajowo przyjęty, przy założeniu, że mieszkańcy zdają sobie sprawę co kryje się pod tym pojęciem, będzie najskuteczniejszą formą przekazywania informacji dla społeczności lokalnej o trwających procedurach planistycznych. Dotyczy ona bowiem pewnego kręgu odbiorców, który jest zainteresowany otrzymaniem wysłanej w ten sposób informacji. To niezwykle istotne, aby informacja o rozpoczętych procedurach planistycznych skutecznie docierała do zainteresowanego kręgu odbiorców.

Powtarzającym się w skargach do sądu administracyjnego zarzutem jest właśnie okoliczność braku świadomości skarżących o przeprowadzanej procedurze planistycznej. Wynika to, w ocenie skarżących, z niepowiadomienia ich w sposób indywidualny o przystąpieniu do sporządzania projektu planu, czy też o wyłożeniu do publicznego wglądu albo o terminie przeprowadzenia dyskusji publicznej. Indywidualne powiadomienia zapewne byłyby najskuteczniejsze, jednak z drugiej strony mogłyby spowodować znaczne utrudnienia proceduralne w sprawnym sporządzaniu planu miejscowego.

W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca wprawdzie przewiduje jawność procedur planistycznych na poziomie gminy, ale jednak informacja o tych procedurach nie dociera do adresatów albo dociera zbyt późno. Skutecznym sposobem zmiany tej sytuacji może być nie tyle zmiana przepisów ustawy, co skuteczne wykorzystywanie zwyczajowego sposobu powiadamiania mieszkańców, jeśli jest on dla nich akceptowalny i czytelny. W pierwszej kolejności jednak należy taki sposób informowania mieszkańców ustalić lub wspólnie z nimi wypracować. Wówczas nie będzie on formułą nie posiadającą swojego czytelnego desygnatu. Takim działaniem może być wysłanie krótkich informacji tekstowych na telefony mobilne osób znajdujących się w bazie danych. Jednostką samorządu terytorialnego, stosującą tę formę przekazywania informacji, jest Urząd Gminy Dywity. Zgodnie z informacją zamieszczoną na oficjalnej stronie internetowej³³, w gminie został

LEX wyd. elektroniczne, s. 85.

³² *Ibidem*, s. 89.

³³ www.gminadywity.pl, stan na dzień 31.10.2014 r.

wprowadzony System Powiadomień Masowych. Za pomocą krótkiej wiadomości tekstowej mieszkańcom gminy przekazywane są najważniejsze informacje dotyczące wydarzeń, awarii sieci infrastruktury, zmian w funkcjonowaniu komunikacji zbiorowej. System wykorzystywany jest także do przekazania informacji o trwających procedurach planistycznych, z odesłaniem do odpowiedniej zakładki strony internetowej. Osoby zainteresowane, aby bezpłatnie otrzymywać wysyłane przez Urząd Gminy wiadomości, rejestrują się w bazie danych odbiorców poprzez wysłanie sms rejestracyjnego na wskazany numer telefonu według kosztu swojego operatora.

3.2. Sposób zwyczajowo przyjęty a obowiązywanie prawa miejscowego

Drugą płaszczyzną, na której można rozpatrywać funkcjonowanie podawania informacji w sposób zwyczajowy, jest obowiązywanie prawa miejscowego. Regulacje w tym przedmiocie odnajdujemy przede wszystkim w Ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁴. Ustawa ta określa zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych. Wskazuje także, iż ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Akty normatywne i inne akty prawne ogłaszane są w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁵. Ogłoszone akty normatywne zamieszcza się w dziennikach urzędowych, dla których prowadzone są odrębne strony internetowe. Z ogłoszeniem aktu normatywnego ściśle związane jest wejście w życie zawartych w nim przepisów, czyli nabranie tzw. mocy obowiązującej danego aktu. Podstawową zasadą przewidzianą w ustawie jest to, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Wspomnieć wypada, że ustawa³⁶ pod pewnymi warunkami daje możliwość zastosowania krótszego okresu przejściowego tzw. *vacatio legis*. Z analizy tej części ustawy płynie wniosek, iż podstawową formą ogłaszania aktów normatywnych jest ich publikacja w formie dokumentu elektronicznego w odpowiednim dzienniku urzędowym, prowadzonym

³⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.).

³⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publicznej (Dz. U. Nr 64, poz. 565, ze zm.).

³⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

także w formie elektronicznej poprzez odrębną stronę internetową. W zakresie aktów prawa miejscowego jest to właściwy dla danego województwa – wojewódzki dziennik urzędowy³⁷. Po upływie odpowiedniego czasu od dnia ogłoszenia danego aktu w tym dzienniku wchodzi on w życie. Ogłoszenie aktu normatywnego, w tym aktu prawa miejscowego, jest zatem niezwykle istotną, z punktu widzenia jego obowiązywania, czynnością określaną w literaturze jako konwencjonalna czynność prawna³⁸.

Pewnym wyjątkiem od zasady ogłaszania aktów normatywnych we właściwym dzienniku urzędowym są przepisy porządkowe. Traktowane są one przez ustawę jako odrębna kategoria aktów prawa miejscowego. Pierwsze różnice polegają na krótszym od standardowego, tj. czternastodniowego okresu *vacatio legis*. Przepisy porządkowe wchodzi bowiem w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach mogą wchodzić w życie w terminie jeszcze krótszym.

Jednak istotną odrębność w stosunku do ogłaszania aktów normatywnych, a w szczególności aktów prawa miejscowego, zawiera art. 14 przywoływanej ustawy³⁹. Daje on możliwość ogłoszenia przepisów porządkowych w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Mimo, wydawałoby się, prostej konstrukcji przepisu, budzi on określone wątpliwości interpretacyjne. Po pierwsze, ile sposobów ogłoszenia przepisów porządkowych przewiduje niniejszy przepis? Po drugie, od którego momentu powinien być liczony okres niezbędny do wejścia w życie tak ogłoszonych przepisów?

W doktrynie przeważa stanowisko, iż przepis niniejszy zawiera dwie możliwości (pomijając obowiązek ogłoszenia aktu prawnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym) ogłoszenia przepisów porządkowych, tj. poprzez: 1) obwieszczenie uzupełnione o ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty, 2) obwieszczenie uzupełnione o ogłoszenie w środkach masowego przekazu. Warunkiem poprawności tak przekazanej informacji powinna być zgodność faktycznej daty ogłoszenia obwieszczenia z datą wskazaną w obwieszczeniu (z komentarza do ustawy data wskazana w obwieszczeniu musi być zgodna z faktyczną datą ogłoszenia danego obwieszczenia⁴⁰).

Jednak nawet sama ustawa wprowadza warunek, że za dzień ogłoszenia przepisów

³⁷ *Ibidem*, art. 13 pkt 1.

³⁸ G. Wierczyński, *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych*, LEX 2009 wyd. elektroniczne, s. 7.

³⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych ..., art. 14 ust. 1.

⁴⁰ G. Wierczyński, *Komentarz do ustawy* ..., s. 41.

porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu⁴¹. Tym samym podstawową formą tego sposobu ogłoszenia przepisów porządkowych jest obwieszczenie uzupełnione o dwie alternatywne możliwości, czyli przekazanie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty albo poprzez środki masowego przekazu.

Można zadać pytanie czy jest to dobre rozwiązanie, tym bardziej, iż w poprzednio analizowanej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mieliśmy do czynienia z trzema odrębnymi sposobami przekazywania informacji o pracach nad planem miejscowym, tj.: 1) ogłoszeniem prasowym, 2) obwieszczeniem, 3) ogłoszeniem w sposób zwyczajowo przyjęty. Ponadto, termin wejścia w życie podobnych przepisów w końcowym okresie PRL-u (czyli tzw. zarządzeń porządkowych) liczony był od dnia ich faktycznego ogłoszenia, a nie od daty zawartej w obwieszczeniu⁴². Próbując odpowiedzieć na zadane pytanie, można stwierdzić, iż rozwiązanie zaproponowane w obecnie obowiązującej ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zapewne jest wygodne z punktu widzenia organu wydającego tego typu przepisy prawa miejscowego, natomiast jest ono mniej korzystne dla adresatów przepisów porządkowych. Podstawowym bowiem sposobem ich ogłoszenia jest obwieszczenie. Sposób zwyczajowo przyjęty został niejako zmarginalizowany, stanowiąc uzupełnienie obwieszczenia, a nie samoistny, odrębny sposób przekazywania informacji. Istnieje zatem duże ryzyko, iż w tak przyjętej konstrukcji przepisu adresaci norm zawartych w przepisach porządkowych mogą o nich nie wiedzieć lub dowiedzą się zbyt późno. Nie będzie to jednak stało na przeszkodzie wprowadzeniu niniejszych norm w życie zgodnie z prawem.

W aspekcie realizacji zasady jawności prawa miejscowego właściwym wydaje się rozwiązanie uzależniające wejście w życie przepisów porządkowych od upływu określonego terminu liczonego od dnia podania ich do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. W niektórych miejscowościach byłoby to zapewne stosowne obwieszczenie na wskazanej i znanej dla większości tablicy informacyjnej, w innych tradycyjna lub nowoczesna forma przekazania informacji (ogłoszenia). Przy takim założeniu termin wejścia w życie mógłby być liczony od faktycznego ogłoszenia przepisów porządkowych, a nie abstrakcyjnego założenia, że data ogłoszenia jest zgodna z datą widniejącą na obwieszczeniu.

⁴¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.) art. 14 ust. 3

⁴² Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych ..., art. 70 ust. 4.

3.3. Sposób zwyczajowo przyjęty a podnoszenie świadomości mieszkańców o prawie lokalnym

Trzecią płaszczyzną analizy realizacji zasady jawności poprzez podawanie informacji o prawie w sposób zwyczajowo przyjęty może być aspekt podnoszenia świadomości społecznej w zakresie obowiązującego lokalnie prawa. Akty prawa miejscowego zawierające normy powszechnie obowiązujące ogłaszane są w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Dziennik urzędowy danego województwa prowadzony jest w postaci elektronicznej poprzez odrębną stronę internetową. Zatem głównym źródłem informacji o danym akcie prawa obowiązującym lokalnie będzie Internet, a w szczególności strona internetowa właściwego dziennika wojewódzkiego, na której upubliczniono treść tego aktu. W sensie prawnych zwyczajowy sposób podawania informacji o obowiązującym prawie będzie miał zatem znaczenie jedynie uzupełniające. Natomiast w praktyce może odgrywać znaczącą rolę w przekazywaniu informacji o obowiązującym prawie, a tym samym bezpośrednio przyczyniać się do podnoszenia świadomości mieszkańców w tym zakresie.

Jeśli przyjmiemy, że ten sposób przekazywania informacji ma podnosić świadomość mieszkańców na temat mogących mieć miejsce wydarzeń czy stanowionego prawa miejscowego, to warto przyjrzeć się regulacjom ustawy o referendum lokalnym⁴³. Sposób zwyczajowo przyjęty jest w niej podstawowym narzędziem przekazania informacji przez inicjatora referendum gminnego o zamiarze jego przeprowadzenia. Ma on zapewnić podniesienie świadomości mieszkańców w zakresie zamiaru rozstrzygnięcia danej sprawy poprzez przeprowadzanie referendum lokalnego. Nieco inaczej sytuacja wygląda w powiecie i województwie, gdzie mieszkańcy o zamierzonym przedmiocie referendum (powiatowego, wojewódzkiego) informowani są poprzez ogłoszenie w prasie codziennej.

Na tle sposobu informowania mieszkańców gminy o planowanym referendum narosło wiele sporów. Jednym z nich jest sprawa przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie odwołania Burmistrza Niemodlina z roku 2012. Sprawa miała swój finał przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Opolu, który w wyroku z dnia 16 maja 2012 r.⁴⁴ wskazał, iż istota sporu sprowadzała się do ustalenia, czy doszło do prawidłowego zastosowania przez organ przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Zgodnie z nim, inicjator referendum na swój koszt podaje do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości

⁴³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 706).

⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 16 maja 2012 r. sygn. II SA/Op 259/12, LEX nr 1258821

w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a w powiecie i w województwie – poprzez ogłoszenie w prasie codziennej, ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. W swoim rozstrzygnięciu sąd administracyjny przyjął, że za podanie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie nie można było uznać artykułów w prasie lokalnej autorstwa redaktorów gazety, czy też notek prasowych o planowanym referendum publikowanych przez opolskie media.

Drugim przykładem sprawy, która zakończyła się oddaleniem skargi w przedmiocie referendum lokalnego z powodu niewłaściwego sposobu informowania mieszkańców o planowanym referendum, jest ta zakończona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada roku 2011⁴⁵. W uzasadnieniu niniejszego wyroku czytamy, że inicjatorzy referendum nie wywiązali się z nałożonego na nich przez przepis art. 13 ust. 1 obowiązku podania na swój koszt do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiotu zamierzonego referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie. Jak wynika z akt administracyjnych, jedynie pismem skarżący wystąpili do Prezydenta Miasta (X), aby podał do wiadomości mieszkańców informację o zamierzonym referendum. Informacja wprawdzie została zamieszczona na stronie internetowej Urzędu Miasta (X), natomiast, jak się później okazało, zwyczajowym sposobem dokonywania ogłoszeń w Gminie (X) było zamieszczanie informacji na tablicach ogłoszeń: w Urzędzie Miasta, na terenie miasta, na terenie osiedli mieszkaniowych. Zamieszczenie informacji o zamiarze referendum na stronie internetowej urzędu nie zostało uznane za sposób zwyczajowo przyjęty na tym terenie, czego skutkiem był potwierdzony przez sąd administracyjny brak możliwości jego przeprowadzenia z przyczyn proceduralnych.

Przywoływane sprawy pokazują, jak istotną czynnością jest informowanie mieszkańców w sposób zwyczajowy o zamierzonym przedmiocie referendum. Wydaje się, że na etapie poprzedzającym przeprowadzenie referendum w gminie taki sposób podawania informacji do publicznej wiadomości ma podstawowe znaczenie, mimo że ostatecznie protokół wyniku referendum ogłaszany jest w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁴⁶.

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 2187/11, LEX nr 1138891

⁴⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, art. 63 ust. 2.

Podsumowanie

Zwyczajowy sposób informowania mieszkańców o prawie jest obecny w polskim ustawodawstwie co najmniej od okresu II RP. W tym czasie stanowił podstawowy sposób informowania o prawie miejscowym na szczeblu gromady lub gminy, przynajmniej do czasu rozpoczęcia wydawania w roku 1928 pisma urzędowego „Dziennik Wojewódzki”. Natomiast w początkowym okresie PRL-u ten sposób przekazywania informacji o prawie właściwie nie występował, a podstawowym źródłem informowania był „Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej”. Sytuacja ta jednak zmieniła się i sposób zwyczajowego informowania mieszkańców o prawie z czasem stał się obligatoryjnym sposobem ogłaszania uchwał rad narodowych i ich prezydium w danej miejscowości. Co istotne, właśnie w okresie PRL-u pojawił się warunek, aby ogłaszanie uchwał rad narodowych w sposób zwyczajowo przyjęty zapewniał „należyte poinformowanie ludności” o prawie. Ponadto, w omawianym okresie wejście w życie przepisów porządkowych (tzw. zarządzeń porządkowych) liczone było od dnia ich faktycznego ogłoszenia w sposób zwyczajowy w danej miejscowości, a nie od daty umieszczonej na obwieszczeniu, czyli odmiennie niż współcześnie.

Obecnie zwyczajowy sposób informowania mieszkańców o prawie również przywoływany jest w ustawodawstwie. Podobnie jednak do poprzednich okresów historycznych, nie jest on zdefiniowany. Ponadto, nie odnajdziemy w przepisach ustawowych warunków, które miałyby być spełnione, aby uznać sposób przekazywania informacji o prawie lokalnym za zwyczajowy. Co więcej, nie ma regulacji wskazujących na to, który z organów samorządu gminy jest właściwym do określenia konkretnego, zwyczajowego sposobu podawania informacji o prawie. Jedyne przykłady orzeczeń sądowno-administracyjnych wskazują na wiodącą rolę organu wykonawczego w tym zakresie. Praktyka pokazuje jednak, iż pojmowanie sposobu zwyczajowego w ocenie organów wykonawczych gmin jest bardzo zróżnicowane. W niektórych gminach zamieszczenie informacji na stronie podmiotowej biuletynu informacji publicznej uznawane jest za sposób zwyczajowy. W innych jednostkach samorządu taka forma podania informacji mieszkańcom nie stanowi sposobu zwyczajowego i powoduje istotną wadę w czynnościach przygotowawczych organizatora referendum gminnego. Takie zróżnicowanie interpretowania przez organy wykonawcze gmin tego terminu budzi wątpliwości.

W aspekcie tworzenia prawa, sposób zwyczajowo przyjęty może odgrywać znaczącą rolę w procedurze tworzenia planu miejscowego, stanowiąc skuteczny sposób informowania mieszkańców o trwającej procedurze planistycznej. Uwarunkowane jest to jednak

wypracowaniem i ustaleniem przez właściwy organ akceptowalnego przez większość mieszkańców sposobu informowania o tworzeniu planu miejscowego, nie ograniczając się do przekazywania informacji jedynie w formie obwieszczeń, które i tak obligatoryjnie przewidziane są przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To zagadnienie jest niezwykle istotne, patrząc przez pryzmat argumentów wykorzystywanych do zaskarżenia uchwał zatwierdzających plany miejscowe.

W aspekcie obowiązywania prawa, ogłaszanie prawa miejscowego w sposób zwyczajowo przyjęty odgrywa zasadniczą rolę w odniesieniu do przepisów porządkowych, które jako jedyne mogą wejść w życie poprzez ogłoszenie zwyczajowe, co nie zwalnia z obowiązku ich ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Szczegółowa interpretacja przepisów wskazuje jednak, iż sposób zwyczajowy ogłaszania przepisów porządkowych stanowi jedynie uzupełnienie ogłaszania takich przepisów poprzez obwieszczenie. Właściwie, data zawarta w obwieszczeniu, a nie faktyczne ogłoszenie przepisów porządkowych na danym terenie, ma decydujące znaczenie w aspekcie ich wejścia w życie. To zmiana niekorzystna dla adresatów przepisów porządkowych, tym bardziej że regulacje korzystniejsze znajdowały się już w porządku prawnym. Ten przykład ukazuje jednak dość wyraźnie, jak sposób zwyczajowego przekazywania informacji dla mieszkańców został zmarginalizowany. Teoretycznie istnieje on w wielu aktach prawnych, ale praktycznie sprowadzany jest do zamieszczenia obwieszczenia na tablicy informacyjnej urzędu bądź sołectwa. Podobne rozwiązanie preferuje także ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, traktując go jako dodatek do obwieszczenia odgrywającego rolę wiodącą dla ogłaszania przepisów porządkowych. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest częsta praktyka urzędów administracji publicznej.

Wydaje się jednak, iż może być inaczej, przynajmniej w dwóch analizowanych aspektach realizacji zasady jawności prawa, tj. tworzenia prawa miejscowego oraz informowania mieszkańców o obowiązującym prawie miejscowym. Trzeci aspekt realizacji zasady jawności prawa, tj. obowiązywanie prawa miejscowego, dla zwyczajowego sposobu informowania ma jedynie pewne marginalne znaczenie w przypadku przepisów porządkowych, bowiem inne akty normatywne zawierające normy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po ich ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym.

W aspekcie tworzenia prawa miejscowego samorząd gminny może wykorzystywać zwyczaje informacyjne dotychczas stosowane na jego terenie lub wypracować wspólnie z mieszkańcami nowe kanały przepływu informacji, które traktowane byłyby jako „nowy sposób zwyczajowo przyjęty”. Do tego celu można by wykorzystać strony informacyjno-

promocyjne gmin (dodatkowo obok urzędowych BIP), media społecznościowe (Facebook, Twitter), czy przekazywanie krótkich wiadomości tekstowych dla numerów znajdujących się w bazie jednostki. By jednak sposób informowania był skuteczny, adresaci powinni o nim wiedzieć. W tym celu właściwe zebrania wiejskie powinny wypracować i ustalić, które sposoby przekazywania informacji o prawie będą traktowane jako zwyczajowe. Następnie rady gmin mogłyby w odpowiedniej formie takie sposoby komunikowania zatwierdzić i wskazać organowi wykonawczemu do stosowania. Przyjąć tu jednak należy pewne założenie. Mianowicie takie, iż rada gminy posiada w tym zakresie kompetencję opartą na konkretnej podstawie prawnej i może działać samodzielnie. Wydaje się jednak, iż obecnie obowiązujące przepisy nie dają radzie gminy delegacji prawnej do określenia zwyczajowego sposobu przekazywania informacji⁴⁷.

Reasumując, należy stwierdzić, iż żaden akt prawny rangi ustawowej nie definiuje zwyczajowego sposobu podawania informacji o prawie dla społeczności lokalnej. Ponadto, w obecnie obowiązującym porządku prawnym nie wskazano warunków, po spełnieniu których można by uznać, że określony sposób podawania informacji o prawie jest przyjętym zwyczajem, np. poprzez stałe i jednolite stosowanie na danym terenie. Jednocześnie w przepisach prawnych regulujących funkcjonowanie samorządu gminnego nie odnajdziemy podstawy prawnej, dającej możliwość do samodzielnego określenia przez organ samorządu zwyczajowego sposobu podawania informacji dla społeczności lokalnej. Innymi słowy, nie jest możliwe wydanie zgodnie z prawem właściwego zarządzenia organu wykonawczego, czy podjęcie stosowanej uchwały rady gminy, regulujących te zagadnienie na szczeblu lokalnym. Jednak, mimo tych luk w prawnych regulacjach, od bardzo wielu lat zwyczajowy sposób podawania informacji wskazywany jest w licznych aktach prawnych jako jeden z istotnych, a czasem wręcz koniecznych sposobów przekazywania informacji o prawie dla lokalnej społeczności. W celu zmiany stanu istniejącego należałoby w akcie rangi ustawowej przewidzieć podstawę prawną upoważniającą właściwy organ samorządu gminnego do wydania aktu prawnego regulującego tę materię. W moim przekonaniu, pożądanym rozwiązaniem byłoby przekazanie tych kompetencji radzie gminy, która poprzez akt prawa miejscowego mogłaby w sposób odpowiadający lokalnym uwarunkowaniom określić właściwy dla danego terenu zwyczajowy sposób informowania o prawie miejscowym społeczność lokalną.

⁴⁷ Pismo z dnia 19-02-2104 r. znak : WG.005.1.2014 Wójta, Gmina Kleszczewo;
<http://stowarzyszeniesiedzi.pl/wp-content/uploads/2014/02/Odpowiedz-UG-o-sposobie-informacji.pdf>; stan na dzień 20.01.2015r.