



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 16 sierpnia 2024 r.

Poz. 3830

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.161.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 14 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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr IV/29/24 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 23 lipca 2024 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2024 – 2030.

UZASADNIENIE

W dniu 23 lipca 2024 r. Rada Miejska w Jedwabnem podjęła uchwałę Nr IV/29/2024 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2024 – 2030.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 lipca 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza treści wykazała, iż ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 9 sierpnia 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 t.j.) poprzez przyjęcie, że ww. uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Rada Miejska w Jedwabnem w § 4 omawianej uchwały postanowiła, iż uchwała „wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

Zgodnie z brzmieniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy oraz inne akty prawne, których obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych. Niniejsza uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a obowiązku jej publikacji nie można również wywieść z innych przepisów ustawowych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006).

O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05 NSA i WSA 2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Analizowana uchwała Rady Miejskiej w Jedwabnem nie zawiera żadnych jednostek redakcyjnych w formie przepisów, z których można byłoby wywieść ww. normę prawną, zawiera bowiem regulacje i obowiązki skierowane do organów gminy. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie jest więc aktem prawa miejscowego, bowiem nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień lub obowiązków osób na zewnątrz struktury gminy. Ma ona charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, bowiem wiąże jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę, a tym samym uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2024 poz. 424 z późn. zm.), stanowiący podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały, umożliwia przyjęcie przez radę gminy programu przeciwdziałania przemocy i ochrony ofiar przemocy domowej. Norma ta nie stanowi upoważnienia ustawowego do wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter norm powszechnie obowiązujących. Tego rodzaju program wyznacza kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu przeciwdziałania przemocy i nie może być źródłem praw i obowiązków podmiotów - uczestników tychże programów. Skoro uchwała w tym zakresie stanowi akt prawny, który podejmowany jest dla wykonania ustawowo określonych zadań gminy i może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi gminy, to akt ten nie posiada cech aktów prawa miejscowego i ma charakter wewnętrzny. Tym samym brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie istnieje również żaden przepis szczególny, który obligowałby organ stanowiący do ogłoszenia uchwały tego rodzaju w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Na marginesie należy dodać, że uchwała uchylana (Nr XXXII/243/21 Rady Miejskiej w Jedwabnem z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2022 – 2026) nie została przez Radę Miejską w Jedwabnem uznana za akt prawa miejscowego i nie była opublikowana w dzienniku urzędowym.

W świetle powyższego, wymieniona na wstępie uchwała winna wejść w życie z dniem podjęcia, a co za tym idzie – stwierdzenie nieważności treści § 4 uchwały jest w pełni zasadne.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń