



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 listopada 2024 r.

Poz. 5321

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.205.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały nr V/38/24 Rady Gminy Narewka z dnia 31 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej w Gminie Narewka.

UZASADNIENIE

W dniu 31 października 2024 r. Rada Gminy Narewka podjęła uchwałę nr V/38/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 listopada 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 listopada 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy 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 organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 w zw. z 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), poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

W § 4 ww. uchwały Rada Gminy postanowiła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.*

W ocenie organu nadzoru, taki zabieg legislacyjny jest prawnie niedopuszczalny ze względu na charakter norm prawnych zawartych w przedmiotowej uchwale, które stanowią o przyjęciu przez Radę aktu kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze

generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie jest 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, gdyż wiąże jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę, a tym samym nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Należy zauważyć, że przepisy art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 424 z późn. zm.) stanowiące podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały umożliwiają przyjęcie przez radę gminy programu przeciwdziałania przemocy i ochrony ofiar przemocy domowej. Normy te nie zawierają jednak upoważnienia ustawowego do wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter powszechnie obowiązujący. 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 szczególnie, który obligowałby organ stanowiący do ogłoszenia uchwały tego rodzaju w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podsumowując należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych do określenia daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego oraz do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co w konsekwencji oznacza, iż doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18 „w orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...). Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały”.

W świetle powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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