



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 5 czerwca 2025 r.

Poz. 2261

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-I.4131.29.2025.KG WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 29 maja 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, poz. 1907)

stwierdza się nieważność

§ 2. uchwały XV/284/25 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia „Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2025 – 2027”.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2025 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała nr XV/284/25 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia „Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2025 – 2027”, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała art. 12 pkt 9b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 107 z późn. zm.).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 20 maja 2025 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Gdańska o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została 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), zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Gdańska postanowiła, że uchwała się „Miejski Program Zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2025-2027”. W § 2 uchwały Rada postanowiła natomiast, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”.

Rada Miasta Gdańska uznała zatem uchwałę za akt prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru stanowisko to należy uznać za nieprawidłowe. Zgodnie z art. 12 pkt 9b ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Przepis ten nie stanowi upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jest bowiem aktem kierownictwa wewnętrznego. Założenia programu są wykonywane i realizowane przez Gminę Miasta Gdańska i jej jednostki organizacyjne, w tym m.in. Urząd Miejski, Straż Miejską, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, Zarząd Transportu Miejskiego, Gdański Ośrodek Promocji Zdrowia i Profilaktyki Uzależnień. Jak wynika

z rozdziału I programu (załącznik do uchwały) „Gmina Miasta Gdańska poprzez swoje jednostki organizacyjne wspólnie z powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami na co dzień podejmują działania zmierzające do ograniczenia niepożądanych zjawisk w ramach realizacji zadań własnych, ale również poprzez stałą koordynację działań” oraz „Założenia programu opierają się na wspólnej analizie obszarów zagrożonych, wymagających wsparcia instytucjonalnego oraz określeniu potrzeb, możliwości i formy przekazania wiedzy osobom znajdującym się w grupach ryzyka lub potrzebującym wsparcia”.

Uchwała wprowadzająca lokalny program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym. Uchwała ta nie zawiera bowiem norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego o charakterze programowym i zadaniowym, adresowanym do podmiotów realizujących tę uchwałę (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Wa 332/17).

W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podnoszono, że aktem prawa miejscowego jest taki akt, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia (por. wyroki NSA z dnia: 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21, 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21 i 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19).

Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w takim akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (por. orzecznictwo przywołane w wyroku NSA z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21).

Ponadto wskazuję, że zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;

9) statut urzędu wojewódzkiego;

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwała nr XV/284/25 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia „Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2025 – 2027” nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych wyżej, w szczególności – co wykazano wyżej - nie jest aktem prawa miejscowego. Ponadto nie istnieją żadne przepisy szczególne nakazujące ogłoszenie przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności § 2 uchwały nr XV/284/25 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia „Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2025 – 2027” jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz