



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 września 2023 r.

Poz. 8441

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.473.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr LVII/421/2023 Rady Miejskiej Rydzyny z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/307/2022 Rady Miejskiej Rydzyny z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Rydzyna na lata 2022 - 2026 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 8 sierpnia 2023 r. Rada Miejska Rydzyny podjęła uchwałę nr LVII/421/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XL/307/2022 Rady Miejskiej Rydzyny z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Rydzyna na lata 2022 - 2026, dalej jako "uchwała zmieniająca".

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 535), w związku z art. 9b ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2021, poz. 1249 ze zm.)".

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 sierpnia 2023 r.

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

Uchwałą zmieniającą rada dokonała zmiany uchwały nr XL/307/2022 Rady Miejskiej Rydzyny z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Rydzyna na lata 2022 - 2026, dalej jako "uchwała zmieniana".

W § 3 uchwały zmieniającej rada postanowiła: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Postanowienie o opublikowaniu uchwały zmieniającej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oznacza, że rada zakwalifikowała tę uchwałę do aktów prawa miejscowego.

Należy wskazać że przepis 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), dalej jako "u.o.a.n.", enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W punktach 2 i 10 powołanego powyżej przepisu ustawodawca wskazał, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się

"2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy" oraz "10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne".

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała zmieniająca nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w art. 13 u.o.a.n., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249, ze zm.): "Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym: opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej". W powołanej ustawie brak jest zapisów, które nakazywałyby publikację gminnych programów przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej w dzienniku urzędowym województwa.

Obowiązek publikacji przedmiotowego programu nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 u.o.a.n. Uchwała zmieniająca nie może zostać uznana za akt powszechnie obowiązujący, gdyż taki charakter posiadają tylko akty wydane na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez właściwy organ, które w sposób generalny i abstrakcyjny określają reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych sytuacjach faktycznych.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18, CBOSA: "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosić się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)".

W ocenie organu nadzoru, uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia programu przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego i stanowi akt kierownictwa wewnętrznego adresowany do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów. Nadmienić należy, że rada podejmując uchwałę zmienianą nie uznała jej za akt prawa miejscowego, rada postanowiła bowiem, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia (§ 3 uchwały zmienianej).

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "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 uchwale, 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 (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Rydzyny

Burmistrz Miasta i Gminy Rydzyna