



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 3871

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.79.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 r.

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

orzekam

nieważność § 3 w zakresie wyrazów „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr X/85/2025 Rady Gminy Lubasz z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2025-2030 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2025 r. Rada Gminy Lubasz podjęła uchwałę nr X/85/2025 Rady Gminy Lubasz z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2025-2030, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) i art. 6 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2024r. poz.1673)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 marca 2025 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl przepisu art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) - zwanej dalej „u.o.a.n.” - w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ww. ustawy).

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, natomiast zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl wskazanego przepisu Konstytucji RP uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, są traktowane jako akty prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Powszechnie obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych.

Zdaniem organu nadzoru powyższego kryterium nie spełnia przedmiotowa uchwała. Oceniana uchwała nie zawiera bowiem norm generalnych i abstrakcyjnych, nie dotyczy zachowań powtarzalnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje praw nieokreślonymu kręgowi odbiorców.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób dookreślone) i który został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyroki WSA w Poznaniu z 19 września 2018 r., IV SA/Po 462/18; z 6 lipca 2022 r., IV SA/Po 282/22). Organy jednostki samorządu terytorialnego nie mają dowolności w tworzeniu prawa miejscowego a przeniesienie przez ustawodawcę kompetencji prawotwórczych na jednostkę samorządu terytorialnego nie jest przypadkowe i pozbawione granic regulacyjnych. Jak już wskazywano akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

Także żaden przepis szczególny nie przewiduje obowiązku publikacji ocenianej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. (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 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. 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, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«”.

Mając powyższe na uwadze, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”, wskutek czego wejdzie ona w życie z dniem 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Lubasz

Wójt Gminy Lubasz