



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 7656

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1015.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/5/2023 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej w Gminie Bieruń na lata 2023-2028, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych” oraz z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Bieruniu podjęła uchwałę Nr XI/5/2023 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej w Gminie Bieruń na lata 2023 - 2028. Załącznik do uchwały stanowi: Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej w Gminie Bieruń na lata 2023-2028.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 września 2023 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, zgodnie z którym: *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 toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Mocą § 4 uchwały Rada zdecydowała, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zdaniem organu nadzoru przepis § 4 uchwały stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. W wymienionych przepisach ustawodawca postanowił odpowiednio, że *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* oraz, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m. in. akty prawa miejscowego stanowiące przez organ gminy (art. 13 pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia

i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Podkreślić należy jednocześnie, iż żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Powyższy przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej ma charakter normy ogólnej, przypisującej zadanie opracowania i realizacji programu gminie – jako jej zadanie własne. Z normy tej nie wynika jednak bezpośrednia kompetencja dla rady gminy do podjęcia uchwały w omawianym przedmiocie. Kompetencję tę wywodzi się właściwie w oparciu o konstytucyjne uprawnienia rady – której przypisane są w strukturze organów gminy kompetencje stanowiące. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten nie zawiera także żadnych wytycznych wyznaczających zakres przedmiotowy uchwalanego programu. Tymczasem akt prawa miejscowego, jako że musi zawsze zawierać się w określonych granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP) – powinien mieć choć w ogólnym zarysie określony zakres spraw podlegających uregulowaniu. W przeciwnym razie merytoryczna ocena wydanego aktu staje się pozorna i właściwie niemożliwa do zrealizowania. Tym samym wskazana norma prawna art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej nie może być uznana za szczególne upoważnienie i stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy.

Organ nadzoru wskazuje, że akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, chociaż zasięg ich terytorialnego obowiązywania jest ograniczony. Określają one adresata w sposób generalny i potencjalny na danym terenie, a tym samym jest nim każdy, kto znajdzie się w prawem przewidzianej sytuacji, a zatem podlegać może oddziaływaniu aktu prawa miejscowego. Adresat normy prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego jest zatem określony w sposób potencjalny, generalny i abstrakcyjny. Generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna Wolters Kluwer Business, str. 72, 74, 75).

Tymczasem program przeciwdziałania przemocy domowej takich cech nie posiada. Nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem o charakterze planistycznym, konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Zgodnie z powszechnym znaczeniem przez pojęcie *program* należy rozumieć *plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp.*”, „założenia, postulaty i cele jakiejś działalności (Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/program.html>, dostęp 05.08.2021). Zatem, biorąc pod uwagę, że tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej należy do zadań własnych gminy (art. 6 ust. 2 ww. ustawy), należy przyjąć że program ten jest planem zamierzonych czynności i przedsięwzięć gminy zmierzających do realizacji jej zadania własnego, tj. przeciwdziałania przemocy domowej. Tak przyjęte rozumienie potwierdza, że program ten ma charakter wyłącznie wewnętrzny, skierowany do podmiotów realizujących w gminie te zadanie, ukierunkowany na wskazanie tym podmiotom celów i założeń oraz określenie działań podejmowanych w celu realizacji tego zadania własnego gminy. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty - nie są aktami prawa miejscowego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 1283/20, opubl. LEX nr 3145086).

Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w judykaturze program, który zawiera normy zaadresowane w istocie do podmiotów znajdujących się w administracyjnej strukturze gminy poprzez określenie działań zaplanowanych do realizacji przez Gminę z jednoczesnym wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie ma charakter aktu wewnętrznego kierowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 322/20, opubl. LEX nr 3053861). Z samego faktu, że ustawa daje radzie gminy prawo do podjęcia w sprawie gminnego programu specjalnej uchwały nie oznacza, że będzie ona miała formę przepisów powszechnie obowiązujących (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 328/20, opubl. LEX nr 3038863).

W treści przedmiotowego Programu Rada zawarła: we wprowadzeniu – ogólne postanowienia dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej, wskazała podstawy prawne, w oparciu o które realizowany jest Program, dalej, dokonała diagnozy społecznej, wskazała instytucje i organizacje prowadzące działalność na rzecz ofiar

i sprawców przemocy domowej, określiła cel główny Programu zadania i działania Programu, wskazała, że realizatorem programu jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bieruniu. Wskazała również źródła jego finansowania oraz sposób przeprowadzania monitoringu i ewaluacji Programu. Rada wskazała też jako partnerów Programu własne (gminne) jednostki organizacyjne oraz podmioty zewnętrzne wobec gminy, tj. Policję, Straż Miejską, Prokuraturę, organizacje pozarządowe, zespół kuratorskiej służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Tychach, Kościoły i związki wyznaniowe, media. Jednakże Rada Miejska w treści tych zapisów nie nałożyła na te podmioty nowych obowiązków związanych z realizacją Programu, a przyjęte przez nią normy nie wiążą tych podmiotów.

Należy wskazać, że Program ma charakter nienormatywny. Zapisy te mają charakter diagnoz, analiz, planów, celów, zasad i zadań, jakie mają prowadzić organy Gminy Bieruń w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Są to zapisy charakterystyczne dla aktów planowania, tj. aktów wewnętrznych, o czasowo ograniczonym obowiązywaniu lata 2023-2028, które wiążą tylko w ramach struktury administracji. Zapisy te nie rozstrzygają bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz konkretyzują sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy.

W ocenie organu nadzoru w treści Programu Rada nie zawarła żadnych postanowień, które miałyby normatywny charakter, a w konsekwencji pozwalały na uznanie, że Program ten stanowi akt prawa miejscowego. Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, przedmiotowa uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a tym samym nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tym samym Rada – uzależniając datę wejścia w życie kwestionowanej uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego - istotnie naruszyła prawo, to jest art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Należy zauważyć, iż samo stwierdzenie nieważności przepisu § 4 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 ustawy zasadniczej zasad: określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XI/5/2023 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej w Gminie Bieruń na lata 2023-2028, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz