



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 661

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.26.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 31 stycznia 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 w zakresie zwrotu: „od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” uchwały nr XL/256/2023 Rady Gminy Kulesze Kościelne z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Kulesze Kościelne na lata 2023-2026.

UZASADNIENIE

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Kulesze Kościelne podjęła uchwałę nr XL/256/2023 w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Kulesze Kościelne na lata 2023-2026, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 stycznia 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 23 stycznia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 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.

Rada Gminy postanowiła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.* W ocenie organu nadzoru brak było podstaw do przyjęcia, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji 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 z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) 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 (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, bowiem wiąże jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę, a tym samym uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 poz. 1249 z późn. zm.) stanowiący podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały, umożliwia przyjęcie przez radę gminy programu przeciwdziałania przemocy i ochrony ofiar przemocy domowej. Norma ta nie stanowi upoważnienia ustawowego do wprowadzenia do porządku prawnego regulacji mających charakter norm powszechnie obowiązujących. 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 szczególny, 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 tej uchwały w sposób przepisany 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 § 3 uchwały w części: „od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

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