



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 marca 2024 r.

Poz. 1747

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.56.2024.MWM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 marca 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 uchwały Nr 408/LIX/2024 Rady Gminy Piątница z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia "Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej w Gminie Piątница na lata 2024- 2030".

UZASADNIENIE

W dniu 27 lutego 2024 r. Rada Gminy Piątница podjęła uchwałę Nr 408/LIX/2024 w sprawie przyjęcia "Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej w Gminie Piątница na lata 2024- 2030".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 lutego 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 20 marca 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta 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), poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Rada Gminy Piątница w § 3 omawianej uchwały postanowiła, iż uchwała „wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

Zgodnie z brzmieniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy oraz inne akty prawne, których obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych. Niniejsza uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a obowiązku jej publikacji nie można również wywieść z innych przepisów ustawowych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006).

O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05 NSA i WSA 2006/5 poz. 137), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

Analizowana uchwała Rady Gminy Piątница nie zawiera żadnych jednostek redakcyjnych w formie przepisów, z których można byłoby wywieść ww. normę prawną, zawiera bowiem regulacje i obowiązki skierowane do organów gminy. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie jest więc 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.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na użycie w § 3 uchwały zwrotu „w terminie”.

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) stanowi, iż 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.

Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Taka sytuacja jednakże w niniejszym przypadku nie miała miejsca, bowiem organ stanowiący gminy nie wykazał, że jest to uzasadniony przypadek dający podstawę do skrócenia terminu *vacatio legis*.

W aspekcie merytorycznym należy przyjąć, iż zarówno sposób jak i termin wejścia w życie uchwały powinien być w danym akcie wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec

gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać. Jest to jedna z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem, a mianowicie zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego /vide: orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r. (K. 9/92)/ jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.

Użycie natomiast przez Radę Gminy Piątница sformułowania „wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowy Województwa Podlaskiego” odnosi się do okresu, który trwa 14 dni, nie określa ono jednakże konkretnej daty wejścia w życie oraz może powodować, iż kwestionowana uchwała wejdzie w życie przed upływem czternastodniowego terminu określonego przepisem art. 4 ust. 1 ww. ustawy. Ponadto użycie powyższego zwrotu nie pozwala na dokładne ustalenie daty wejścia w życie uchwały, bowiem oznacza, iż wejście w życie nastąpi w jednym z 14 dni następujących po ogłoszeniu uchwały. Nie sposób jednak ustalić, który konkretnie dzień będzie dniem wejścia w życie uchwały.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie mijało przynajmniej 14 dni.

W myśl § 45 ust. 1 ZTP, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art., który wchodzi w życie...”;
- 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r., (sygn. akt II SA/Op 556/12) podkreślił, że „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej”.

W świetle powyższego, wymieniona na wstępie uchwała winna wejść w życie z dniem podjęcia, a co za tym idzie – stwierdzenie nieważności treści § 3 uchwały jest w pełni zasadne.

POUCZENIE

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