



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 30 grudnia 2020 r.

Poz. 10208

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.819.2020.2

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2020 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

#### **orzekam**

nieważność § 5 uchwały nr XXVI/156/2020 Rady Powiatu w Ostrzeszowie z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie Programu Profilaktycznego Powiatu Ostrzeszowskiego na lata 2021-2025 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i ochrona ofiar przemocy w rodzinie”, „Program korekcyjno-edukacyjny dla osób stosujących przemoc w rodzinie” oraz „Program psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc w rodzinie” w części dotyczącej wyrazów: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 listopada 2020 r. Rada Powiatu w Ostrzeszowie podjęła uchwałę nr XXVI/156/2020 w sprawie Programu Profilaktycznego Powiatu Ostrzeszowskiego na lata 2021-2025 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i ochrona ofiar przemocy w rodzinie”, „Program korekcyjno-edukacyjny dla osób stosujących przemoc w rodzinie” oraz „Program psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc w rodzinie” - (dalej zwaną „uchwałą”).

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 4 ust. 1 pkt. 3 i 4 oraz art. 12 pkt. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920), art. 6 ust. 3 pkt. 1 i art. 6, ust. 4, pkt. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 218) oraz zgodnie z zapisami Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 ustanowionego Uchwałą nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014r. (M.P. z 2014 r. poz. 445), w związku z art. 19 pkt. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 listopada 2020 roku.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje.**

Uchwałą nr XXVI/156/2020 Rada Powiatu w Ostrzeszowie przyjęła:

1. Program Profilaktyczny Powiatu Ostrzeszowskiego na lata 2021-2025 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i ochrona ofiar przemocy w rodzinie”, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały,
  2. „Program korekcyjno-edukacyjny dla osób stosujących przemoc w rodzinie na lata 2021-2025”, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały oraz
  3. „Program psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc w rodzinie na lata 2021- 2025”, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały,
- dalej zwane „Programami”.

W § 5 uchwały przyjęto, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 5 uchwały została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. 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) zwanej dalej: „ustawą”.

W powołanym przepisie art. 13 ustawy zawarty został zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

W świetle postanowień art. 13 ustawy, ogłoszenie badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym byłoby uzasadnione, o ile obowiązek jej publikacji wynikałby z przepisu szczególnego (pkt 10), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2).

Zdaniem organu nadzoru charakter przedmiotowej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.). Z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, iż akt prawa miejscowego może być ustanowiony przez organ samorządu terytorialnego jedynie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Reguła ta znajduje odzwierciedlenie w zapisie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, który stanowi, że: „Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok

NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). W orzecznictwie wskazuje się również, że akt prawa miejscowego powinien mieć charakter zewnętrzny, regulować prawa i obowiązki podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji (por. wyrok WSA w Krakowie z 3 lipca 2008 r. sygn. II OSK 530/08).

Należy stwierdzić, że Programy stanowiące załączniki do przedmiotowej uchwały zostały sporządzone aby określić cele, plany, zadania i działania jakie należy podjąć w powiecie ostrzeszowskim w określonym zakresie.

W ocenie organu nadzoru Programy nie posiadają zatem norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, wskazujących na konieczność ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym.

W świetle powyższych wywodów organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność części zapisu § 5 przedmiotowej uchwały, który w jego ocenie narusza obowiązujący porządek prawny poprzez nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego i wprowadzenie wymogu jej publikacji w dzienniku urzędowym.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

I Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Aneta Niestrawska

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

Rada Powiatu w Ostrzeszowie

Zarząd Powiatu w Ostrzeszowie