



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 lipca 2024 r.

Poz. 5358

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.641.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/56/24 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2024-2030 w Gminie i Mieście Czerwionka-Leszczyny, w całości, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 424) oraz art. 4 ust. 1 i 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 ze zm.).

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Czerwionce Leszczynach podjęła uchwałę Nr IV/56/24 w sprawie przyjęcia Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2024-2030 w Gminie i Mieście Czerwionka-Leszczyny. Program stanowi załącznik do uchwały.

Przepisem § 3 uchwały Rada przewidziała, że uchwała *podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 01 sierpnia 2024 r.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu dnia 28 czerwca 2024 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

Należy stwierdzić, że regulacja § 3 uchwały przewidująca obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim publikatorze narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwestionowana uchwała bowiem nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z treścią art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych:

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 stanowiącego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała nie jest żadnym z ww. aktów prawnych, w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego (w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) – który to charakter nadała jej Rada Miejska w Czerwionce -Leszczynach.

Rada, podejmując powyższą uchwałę, działała na podstawie m.in.: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym jest ogólną normą kompetencyjną, zgodnie z którą do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Podkreślić natomiast należy, iż Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Powyższe zastrzeżenie konstytucyjne oznacza, że warunkiem uznania aktu za akt prawa miejscowego wymaga istnienia szczególnego upoważnienia ustawowego (a nie tylko zwykłej normy kompetencyjnej) do jego podjęcia. Tym samym wskazana norma prawna ustawy nie może być uznana za szczególne upoważnienie i stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy.

Upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego nie stanowi również przywołany przez Radę przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Zgodnie z jego treścią: *Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym: 1) opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej.*

Podobnie jak wyżej, przepis ten również należy uznać za ogólny przepis kompetencyjny, odnoszący się do opracowania i uchwalenia gminnego programu *przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej*, a tym samym do przyjęcia aktu kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów. Treścią programu są przepisy mające charakter analiz, wniosków, planów i celów oraz zasad polityki w zakresie ustalenia potrzeb rodzin zmagających się z przemocą domową i działań mających na celu przeciwdziałanie jej oraz ochronę osób doznających przemocy, nie zaś na nałożeniu na adresatów obowiązków określonego zachowania się w określonych sytuacjach faktycznych. Wskazany program nie rozstrzyga zatem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Oceniana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (sygn. akt III SA/Kr 906/21), analizując normy kompetencyjne dotyczące podobnych aktów programowych zawarte przepisach art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej zauważył, że zarówno treść, jak i forma takiej delegacji wskazuje, że może ona stanowić podstawę

przyjęcia i wdrożenia aktów o charakterze wewnętrznym. Mogą one stanowić zobowiązanie dla aparatu pomocniczego gminy, poprzez ich wdrożenie, nie mogą natomiast regulować sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się poza układem organizacyjnym podlegającym organom gminy.

W analizowanej sprawie w Programie przedstawiono charakterystykę przemocy domowej. Omówiona została diagnoza zjawiska przemocy domowej na terenie Gminy i Miasta Czerwionka – Leszczyny. Przedstawiony został cel programu i obszar działania. Wskazane zostały źródła finansowania działań, warunki monitoringu, sprawozdawczości. Żaden z przepisów uchwały nie ma charakteru normatywnego i powszechnie obowiązującego. Wobec tego wadliwym jest warunkowanie wejścia w życie takiej uchwały od jej urzędowego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy zauważyć, że zarówno orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i doktryna wyrażają pogląd, że warunkiem uznania danego aktu za akt prawa miejscowego jest spełnienie niezbędnych przesłanek wymaganych dla tych przepisów. Cechą takich aktów jest istnienie szczególnego upoważnienia do ich wydania, powszechność ich norm, a także generalny i abstrakcyjny charakter. Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego niezbędne jest nie tylko ustalenie, w jaki sposób został podany do powszechnej wiadomości, ale równie decydujące znaczenie ma ustalenie, na jakiej podstawie został on podjęty (wskazanie normy kompetencji prawodawczej w ustawie) oraz kto jest adresatem norm z niego wyprowadzanych (czy ma charakter powszechnie obowiązujący). Dopiero stwierdzenie występowania wszystkich wskazanych powyżej cech aktów prawa miejscowego pozwala zaliczyć daną uchwałę do tej kategorii. Tymczasem uchwała programowa takich cech nie posiada. Nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem o charakterze planistycznym. Z tego względu jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organu gminy i gminnych jednostek organizacyjnych. W związku z tym uznać należy, że brak jest uzasadnienia do określenia przez radę gminy obowiązku publikacji uchwały w dzienniku urzędowym z tytułu uznania takiej uchwały za akt prawa miejscowego.

Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego ani nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Określony w tym przepisie ustawy katalog aktów prawnych podlegających publikacji jest zamknięty i nie może być w dowolny sposób rozszerzany. Nie znajduje zatem normatywnego uzasadnienia ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów gmin, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy. Za niedopuszczalne należy więc uznać uzależnianie wejścia w życie tej uchwały od urzędowej promulgacji.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i 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. 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.

Reasumując, należy uznać, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, co czyni podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 IV/56/24 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2024-2030 w Gminie i Mieście Czerwionka-Leszczyny, 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**