



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 13 października 2023 r.

P-1.4131.353.2023.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

§3 uchwały Nr XLVI/425/2023 Rady Miejskiej w Cedyni z dnia 27 września 2023 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Cedynia na lata 2021-2025.*

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2023 r. Rada Miejska w Cedyni podjęła uchwałę Nr XLVI/425/2023 *zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Cedynia na lata 2021-2025.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 października 2023 r.

Ww. uchwałą Rada zmieniła treść tytułu i niektórych postanowień uchwały Nr XXIII/202/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. *w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Cedynia na lata 2021-2025.* Dokonane zmiany wynikają z nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹, na postawie przepisów której została podjęta pierwotna uchwała, dokonanych przez ustawę z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw² i dotyczą nomenklatury użytej w aktualnie obowiązującej ustawie, a w konsekwencji również w stanowionych na podstawie jej przepisów aktach organów jednostek samorządu terytorialnego.

W podstawie prawnej uchwały Nr XLVI/425/2023 Rada Miejska w Cedyni powołała m.in. art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369 oraz z 2021 r. poz. 794 i 803) lub ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, z 2020 r. poz. 1492 oraz z 2021 r. poz. 41 i 694), chyba że przepisy*

¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2021 r., poz. 1249 z późn. zm.); obecnie ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 535.

niniejszej ustawy stanowią inaczej. Z kolei druga z powołanych regulacji stanowi, że: 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 świetle cyt. unormowań nie budzi wątpliwości kompetencja organu stanowiącego Gminy Cedynia do podjęcia aktu w ww. przedmiocie. Organ nadzoru stwierdza jednak, że §3 uchwały Nr XLVI/425/2023, w myśl którego wchodzi ona w życie w terminie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³. Nie sposób bowiem przyjąć, że uchwała dotycząca gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej (dawniej: przemocy w rodzinie) i ochrony osób doznających przemocy domowej (dawniej: ochrony ofiar przemocy w rodzinie) stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

Art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych statuuje wymóg ogłaszania aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w dziennikach urzędowych. Zgodnie z jego brzmieniem: *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.* Oznacza to, że publikacji podlegają tylko akty normatywne organów gminy wskazane w ustawie, zwłaszcza mające charakter aktów prawa miejscowego.

Art. 13 powyższej ustawy wskazuje natomiast, że 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;*

³ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

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.

We wskazanym katalogu nie mieści się uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, niebędąca aktem prawa miejscowego.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa oraz orzecznictwem sądów administracyjnych dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Akt prawa miejscowego jest typem aktu normatywnego o szczególnych cechach, do których zalicza się jego generalny oraz zewnętrzny i abstrakcyjny charakter. W przypadku uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym staje się ona w tym zakresie aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁴.

Akt prawny, podjęty w oparciu o art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, w ocenie organu nadzoru, nie spełnia opisanych wyżej wymogów aktu prawa miejscowego. Nie ma on waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ww. normy kompetencyjne odnoszą się do opracowania, realizacji 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, które realizują zadanie własne gminy wynikające z art. 6 ust. 1 ww. ustawy.

Przyjęty przez Radę Miejską w Cedyni Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Cedynia na lata 2021-2025 (po zmianie: Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej w Gminie Cedynia na lata 2021-2025) zawiera zapisy mające charakter diagnoz, analiz, wniosków, celów i zamierzeń, których założeniem jest stworzenie systemu zabezpieczającego mieszkańców gminy przed występowaniem zjawiska przemocy domowej i podejmowanie działań mających chronić osoby dotknięte taką przemocą. Program nie rozstrzyga zatem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, co jest charakterystyczne dla aktów prawa miejscowego, lecz zmierza do konkretyzacji działań Gminy, a tym samym do osiągnięcia celów ustawowych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Adresatami tego programu są podmioty funkcjonujące wewnątrz struktury samorządu, w szczególności Ośrodek Pomocy Społecznej w Cedyni, a także inne gminne jednostki organizacyjne i instytucje. Fakt ten determinuje charakter uchwały jako aktu kierownictwa wewnętrznego, nie zaś zewnętrznego.

Zauważyć trzeba, że powyższe stanowisko niewątpliwie podzieliła Rada Miejska w Cedyni w dniu 29 grudnia 2020 r., bowiem podejmując wówczas uchwałę Nr XXIII/202/2020 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Cedynia na lata 2021-2025

⁴ Por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06.

postanowiła o jej wejściu w życie z dniem podjęcia, uznając ją tym samym za akt kierownictwa wewnętrznego. Niezrozumiałe jest zatem nadanie przez Radę charakteru aktu prawa miejscowego zmieniającej ją uchwałę Nr XLVI/425/2023. Nowelizacja uchwały powinna nastąpić w takim samym trybie, w jakim weszła w życie uchwała zmieniana. Charakter prawny aktu zmieniającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu zmienianego. Nowelizowane przepisy mają bowiem charakter niesamodzielny i służą w tym przypadku jedynie dostosowaniu dotychczas obowiązujących unormowań do aktualnie obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to, że uchwała zmieniająca akt kierownictwa wewnętrznego, niepodlegający ogłoszeniu w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności §3 uchwały Nr XLVI/425/2023 Rady Miejskiej w Cedyni z dnia 27 września 2023 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Cedynia na lata 2021-2025* jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

.....

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Cedyni,
- 2) a/a.