



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 kwietnia 2024 r.

WP-O.4131.3.2024

Rada Gminy Czarnia

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność:

uchwały nr XXXVI/350/24 Rady Gminy Czarnia z dnia 3 kwietnia 2024 r. w *sprawie uchwalenia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2024-2026*, w zakresie, w jakim uzależniono wejście w życie aktu od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Uzasadnienie

W dniu 3 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Czarnia podjęła uchwałę Nr XXXVI/350/24 w *sprawie uchwalenia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2024-2026*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 11 kwietnia 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.) oraz art. 6 ust. 2 pkt 1

ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu przemocy domowej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249, Dz. U. z 2023 r. poz. 289, ze zm.).

Pismem z dnia 25 kwietnia 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Czarnia o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVI/350/24.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, uchwała Rady Gminy Czarnia Nr XXXVI/350/24 w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 *u.s.g.* w związku z art. 4 ust. 1 i 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, dalej: *u.o.a.n.*), z uwagi na uzależnienie wejścia w życie uchwały od jej publikacji w dzienniku urzędowym, mimo iż nie posiada ona cech aktu prawa miejscowego.

Mocą ww. uchwały Rada Gminy Czarnia przyjęła *Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na lata 2024-2026*. Program stanowi załącznik do tej uchwały.

W § 4 uchwały Rada Gminy Czarnia postanowiła: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego*”.

Określenie takiego terminu wejścia w życie uchwały, wraz z jej ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym oznacza, że Rada Gminy zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, badana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a tym samym brak podstaw prawnych do jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Zdaniem organu nadzoru, Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej i Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej, nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego, nie podlega zatem publikacji, jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego, podjętych na podstawie art. 40 ust. 1 *u.s.g.* Przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu przemocy domowej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249, z późn.zm.)

w pkt 1 stanowi, że do zadań własnych gminy należy tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej. Tego rodzaju akt, wyznaczający kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego, w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu przeciwdziałania przemocy, ma charakter wewnętrzny. W związku z powyższym uchwała Nr XXXVI/350/24 nie jest aktem prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 40 *u.s.g.*, bowiem nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych, nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma charakter programowy i zadaniowy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych także wskazuje się, że uchwały tego rodzaju nie są aktami normatywnymi (aktami prawa miejscowego). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 11 stycznia 2022 r.: *„Program stanowiący załącznik do zaskarżonej uchwały został sporządzony, aby określić cele, plany, zadania i działania jakie należy podejmować w gminie (...) w określonym zakresie. Program ten nie posiada norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, wskazujących na konieczność ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym. Zawiera natomiast ogólne założenia i postulaty. Słusznie podnosi zatem organ nadzoru, że nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego i wprowadzenie wymogu jej publikacji w dzienniku urzędowym, narusza obowiązujący porządek prawny”* (sygn. akt III SA/Gl 1223/21).

Z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* wynika, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że podstawą aktu prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe. Akty prawa miejscowego mają charakter powszechnie obowiązujący (na obszarze działania organów, które je ustanowiły), tym samym nie można do nich zaliczyć aktów wewnętrznych ani aktów skierowanych do określonych podmiotów (indywidualnych).

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 4 uchwały, uzależniająca wejście w życie uchwały od jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, narusza art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 *u.s.g.* w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 *u.o.a.n.*, gdyż uchwała nie ma waloru aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 ust. 1 *u.s.g.* na podstawie upoważnień ustawowych gminie

przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 1 *u.s.g.* akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Przepis art. 4 ust. 1 *u.o.a.n.* stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Art. 13 *u.o.a.n.* zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl tego przepisu, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Podkreślić należy, iż żaden przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji aktu z zakresu kwestionowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organ nadzoru wskazuje, że określony w art. 13 *u.o.a.n.* katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zamknięty i nie może być dowolnie rozszerzany.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018 r. wskazał, że: *„choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”* (sygn. akt IV SA/Po 245/18).

Powyższe uzasadnia, że uchwała Nr XXXVI/350/24 nie ma charakteru aktu prawa miejscowego i jako taka nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 16 października 2019 r. (sygn. III SA/Łd 503/19, Legalis nr 2247033), wskazał, że: „(...) trzeba rozróżnić 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 (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15, CBOSA) (...) Powstała w takim przypadku, w wyniku ingerencji organu nadzoru lub sądu, "luka" w postaci braku wyraźnej wypowiedzi o wejściu tak "okrojonego" aktu prawa wewnętrznego w życie nie ma charakteru istotnego (por. z 24 maja 2017 r., II OSK 2447/15, CBOSA), i podlega wypełnieniu w drodze odpowiedniej wykładni, zwłaszcza art. 30 u.s.g.” (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2818/15; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2677/15; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18).

Biorąc pod uwagę powyższe, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie we wskazanym na wstępie zakresie.

Art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi: *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. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury oraz orzecznictwa: „Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury*

podejmowania uchwał” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Czarnia Nr XXXVI/350/24, istotnie narusza obowiązujący porządek prawny, tj. art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 *u.s.g.* w związku z art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 *u.o.a.n.*, co czyni koniecznym wyeliminowanie jej we wskazanym zakresie z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Mariusz Frankowski
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/