



Kielce, dnia 12-03-2024

Znak:PNK.I.4131.46.2024

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XC/1727/2024 Rady Miasta Kielce z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na terenie miasta Kielce na lata 2024-2030 w części dotyczącej § 4 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 8 lutego 2024 roku Rada Miasta Kielce podjęła uchwałę Nr XC/1727/2024 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na terenie miasta Kielce na lata 2024-2030. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 15 lutego 2024 r. W dniu 28 lutego 2024 roku Wojewoda Świętokrzyski wszczął postępowanie nadzorcze i poinformował Przewodniczącego Rady Miasta Kielce, że przyczyną wszczęcia postępowania nadzorczego jest przyjęcie przez Radę Miasta Kielce niewłaściwego sposobu wejścia w życie uchwały. Zgodnie z § 4 uchwały cyt. „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”. Organ nadzoru wyznaczył Radzie Miasta Kielce termin do udzielenia wyjaśnień do dnia 6 marca 2024 roku. Do dnia sporządzenia rozstrzygnięcia Rada Miasta nie złożyła wyjaśnień.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że powyższa uchwała, w części odnoszącej się do określenia daty wejścia w życie uchwały podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) zwanej dalej u.o.a.n. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., 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. W art. 13 ust. 2 u.o.a.n. Ustawodawca wskazał jakie akty podlegają obowiązkowemu ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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 stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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.

Rada Miasta Kielce ustanawiając w § 4 uchwały, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego nadała uchwale charakter aktu prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

W doktrynie i orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, iż akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Cechą przepisów powszechnie obowiązujących jest w szczególności to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie

obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1043/19).

Odnosząc się do badanej uchwały stwierdzić należy, że nie spełnia ona wymogów pozwalających na zakwalifikowanie jej jako aktu prawa miejscowego. Podstawę prawną uchwały stanowił m.in. art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.), zgodnie z którym „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”. Wskazany przepis stanowi samodzielną podstawę prawną do określenia przez Radę Miasta Kielce programu przeciwdziałania przemocy i ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Uchwalony na jej podstawie program wyznacza kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu przeciwdziałania przemocy i ma charakter wewnętrzny. Podjęty na podstawie niniejszej normy kompetencyjnej Program nie może być źródłem praw i obowiązków podmiotów, które w nim uczestniczą.

Po przeanalizowaniu uchwały oraz załącznika do uchwały stanowiącego Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Domowej oraz Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej na terenie miasta Kielce na lata 2024-2030, zwanego dalej „Programem”, organ nadzoru stwierdził, że treść Programu zawiera wyjaśnienia podstawowych kwestii m.in. tj. podstawę prawną podjęcia programu, zdefiniowanie pojęcia przemocy domowej, opisanie i omówienie danych rodzajów przemocy czy sposobu udzielania pomocy rodzinom zagrożonym i doświadczającym przemocy domowej. W Programie poświęcono miejsce na podsumowanie gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na terenie miasta Kielce realizowanego w latach 2021-2023. Treść Programu stanowi więc analizę dotyczącą ograniczenia problemu przemocy domowej, a nie nakłada na adresatów programu obowiązku określonego zachowania. W treści przedłożonego Programu brak jest norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Rada Miasta Kielce nie miała kompetencji do uzależnienia daty wejścia w życie uchwały od opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czym w sposób istotny naruszyła art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przedmiotowa uchwała nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Nie należy bowiem do żadnej z kategorii aktów prawnych enumeratywnie wymienionych w art. 13 ust. 2 pkt 1 do 10 u.o.a.n. Ponadto żaden przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

W świetle powyższych rozważań w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała nie jest aktem, który podlegałby ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym i aby jego wejście w życie było uzależnione od takiej publikacji. Należy jednak wskazać, iż nieprawidłowość regulacji ww. przepisu uchwały i powodowana tym konieczność jego wyeliminowania nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Jak podniósł WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. II SA/Gl 1015/14, brak

wypowiedzi w kwestionowanym akcie o tym kiedy wchodzi w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności — w przypadku obecnie rozpatrywanym § 4 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego (podobnie wyrok WSA w Kielcach z dnia 11.02.2021 r., II SA/Ke 1025/20). W takiej sytuacji należy przyjąć, iż akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia, a wyeliminowaniu podlega wyłącznie § 4 uchwały, nie zaś cały ten akt.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały w części jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk  
Wojewoda Świętokrzyski