



Poznań, dnia 7 lipca 2014 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

KN-I.4131.1. 271 .2014.16

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

**orzekam**

nieważność Uchwały Nr 817 Rady Miasta Konina z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego w Koninie do spraw realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy na terenie Miasta Konina oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miasta Konina z dnia 28 maja 2014 r., Nr 817 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 9 czerwca 2014 r.

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

Na sesji w dniu 28 maja 2014 r. Rada Miasta Konina podjęła uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego w Koninie do spraw realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy na terenie Miasta Konina oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania

Stosownie do treści art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania (ust. 15).

W § 13 Uchwały Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem 15 lipca 2014 r.”.

Powyższy zapis w sposób istotny narusza treść 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 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

W myśl art. 13 pkt 2 ww. ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. 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 (art. 4 ust. 1).

Przedmiotową uchwałę należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, z uwagi na to, że zawiera ona normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym nadające się do bezpośredniego stosowania i skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec gminy

Charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się, np. mogą to być zakazy, nakazy lub uprawnienia. Z kolei generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. (sygn. akt I OSK 669/06) Sąd ten wskazał, że *„Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała ta zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym byłaby ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z artykułem 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust 1 pkt. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlegałby obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa (...)”*.

W ocenie organu nadzoru, chociaż niewątpliwie większość przepisów uchwały Rady Miasta Konina zawiera normy o charakterze wewnętrznym, określającym wyłącznie organizację i pracę zespołu, to jednak w treści uchwały można też znaleźć normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

W § 1 ust. 1 Uchwały Rada Miasta postanowiła, że *„Członków Zespołu Interdyscyplinarnego powołuje na czas nieokreślony Prezydent Miasta Konina w drodze zarządzenia spośród osób wskazanych przez podmioty, o których mowa w art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493 ze zm.)*.

Przywołany zapis niewątpliwie jest skierowany do podmiotów, które przynajmniej w części nie są podporządkowane Radzie Miasta, czy też Prezydentowi Miasta.

Zdaniem organu nadzoru wymieniona norma jest normą o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, wyznacza ich adresatom pewien sposób zachowania się w ramach pracy w zespole. Generalny charakter przepisu wyraża się poprzez określenie adresata, przez wskazanie jego cech, a abstrakcyjność normy oznacza, że postanowienia uchwały mają zastosowanie w pewnych powtarzających się okolicznościach. Uchwała ta jest, a w zasadzie powinna być, kierowana do nieokreślonego kręgu podmiotów, które spełniają określone kryteria.

Bez wątplenia ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ma charakter normatywny, a przepisy tam zawarte kształtują sytuację prawną obywateli. W sytuacji więc gdy ustawa ta

przyznaje poszczególnym podmiotom w niej wymienionym m.in. prawo do podejmowania działań w środowisku zagrożonym przemocą, a przedmiotowa uchwała powinna stanowić wykonanie tego uprawnienia, bo przecież tylko prawidłowo wyłoniony podmiot ma prawo takie działania podejmować, to nie sposób uznać, że uchwała nie kształtuje sytuacji prawnej adresatów ustawy.

Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru znajduje wsparcie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Warto w tym miejscu zacytować fragment wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 19922/11, który orzekł: *„Takim upoważnieniem, odpowiadającym temu, o którym mowa w art. 40 ust. 1 u.s.g. jest przepis art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zawiera on upoważnienie dla rady gminy do określenia w drodze uchwały trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Zważywszy na charakter zespołu interdyscyplinarnego, jego zróżnicowany skład osobowy, zakres kompetencji, stosowane przez niego środki oraz treść upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 9a ust. 15 nie może wywoływać wątpliwości, że zawarte w tym podstawowym akcie wykonawczym normy prawne winny mieć charakter norm generalnych, wyznaczających adresatom tych norm określony sposób funkcjonowania, a ponadto mający charakter powszechny na terenie Gminy N. M. L. i wywołujących określone skutki prawne”.*

Z powyższego jednoznacznie wynika, że zdaniem Sądu uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego.

Zatem Uchwała Rady Miasta Konina Nr 817 z dnia 28 maja 2014 r. winna być opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że w uchwale określono by dłuży termin wejścia jej w życie

Niedopełnienie tego warunku stanowi istotne naruszenie ww. przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchybienie dotyczące sposobu ogłoszenia uchwalonego aktu, odnosi się do całości podjętej uchwały, a nie tylko jednego jej przepisu. W związku z tym stwierdzenie nieważności przepisu regulującego zasady wejścia uchwały w życie skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Wobec tego orzeczono jak w sentencji.

#### Pouczenie

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone z powodu naruszenia prawa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Otrzymują:

- Rada Miasta Konina
- Prezydent Konina

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

*Piotr Flórek*