



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 grudnia 2023 r.

Poz. 7034



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.375.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVIII/354/2023 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 27 października 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Wojcieszkowie.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/354/2023 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 27 października 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Wojcieszkowie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVIII/354/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2023 r.

Uchwała została podjęta w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249, ze zm.).

W myśl powołanego przepisu – w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 535) – rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

W § 5 uchwały Rada Gminy Wojcieszków przyjęła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W ocenie organu nadzoru ustalenie takiego terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 2 w zw. 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).

Zgodnie z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1). Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

W art. 4 ust. 1 ww. ustawa stanowi zaś, że 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 uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2).

Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2, 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.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uchwała zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać się każdy podmiot delegujący swoich przedstawicieli do zespołu i to zarówno istniejący obecnie, jak i mogący powstać w przyszłości. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Wojcieszków, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Skoro przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 lutego 2023 r. sygn. akt II SA/Ke 48/23).

Pogląd o charakterze uchwały w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego jako aktu prawa miejscowego jest powszechny w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, por. m. in. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2023 r. sygn. akt III OSK/6830/21, ww. wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 lutego 2023 r., wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 lutego 2023 r. sygn. akt II SA/Sz 797/22, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Po 1799/20.

Ponadto w uchwale pominięto określenie trybu i sposobu powoływania do składu zespołu interdyscyplinarnego kuratorów sądowych, którzy zgodnie z art. 9a ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej powinni być członkami zespołu. Powyższe uchybienie przesądza o tym, że uchwała nie wypełnia delegacji ustawowej.

Uchwała jest obciążona jeszcze innymi wadami prawnymi.

Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały, Wójt Gminy Wojcieszków w formie zarządzenia powołuje do składu Zespołu Interdyscyplinarnego, zwanego dalej Zespołem, przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a *lub* 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, imiennie wskazanych w porozumieniach zawartych przez Wójta Gminy Wojcieszków z wyżej wymienionymi podmiotami.

Użycie spójnika "lub" oznacza, że organ stanowiący Gminy Wojcieszków przyznał Wójtowi swobodę w wyborze podmiotów, wymienionych w art. 9a ust. 3, ust. 3a i ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, których przedstawicieli powoła do zespołu interdyscyplinarnego. Tymczasem, z mocy przepisów ustawy wójt jest zobligowany powołać na członków tego zespołu przedstawicieli wszystkich podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3-4 ustawy, a nie jedynie niektórych z nich. Fakultatywne jest jedynie powołanie do zespołu interdyscyplinarnego prokuratorów i przedstawicieli innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej (art. 9a ust. 5).

Jak stanowi § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, Wójt Gminy Wojcieszków odwołuje członka Zespołu w *przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie do określenia trybu i sposobu odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, wynikające z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Z przepisów art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej wynika, że warunkiem członkostwa w zespole jest fakt bycia przedstawicielem określonego podmiotu lub też pełnienia określonej funkcji.

Zwrócić należy jednakże uwagę, że ustawa nie określa wymogów, jakimi powinien legitymować się członek zespołu interdyscyplinarnego czy też przesłank materialno - prawnych ograniczających czy też wykluczających członkostwo w zespole.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej nie nakłada na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił Rady Gminy do określenia takich wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego (zob. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt , wyrok NSA z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4197/21, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 296/20).

Ustawodawca mocą art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej nie upoważnił Rady do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego, a za takie należy uznać wprowadzenie jako przesłanki odwołania członka zespołu przed upływem kadencji skazania go prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Rada nie posiada umocowania prawnego do regulowania powyższej kwestii w uchwale (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 380/11 oraz z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 229/11).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w powołanym powyżej wyroku z dnia 6 lipca 2011 r. "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), co eliminuje możliwość subdelegacji, a więc przekazania kompetencji normodawczych w tej sferze innemu organowi, w tym także radzie gminy. Argument przemawiający przeciwko legalności regulacji uchwały dotyczącej odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne daje się wyprowadzić także z art. 10b ust. 2 pkt 3 u.p.p.r. Przepis ten, regulujący odwołanie członka Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przed upływem kadencji, stanowi, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego odwołuje członka "w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe". Przyjęte unormowanie potwierdza tezę, że do sfery regulacji ustawowej - nie zaś uchwałodawczej na poziomie organu stanowiącego gminy - należy określenie przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu, gdyż rada może określić jedynie "tryb i sposób" postępowania w takiej sprawie."

Zdaniem organu nadzoru powyższa wykładnia zachowuje aktualność również w obecnym stanie prawnym.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/354/2023 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Wojcieszków
- 2) Wójt Gminy Wojcieszków