



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 września 2023 r.

Poz. 6788

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.879.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 września 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/279/2023 Rada Gminy Żarnowiec z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu” oraz z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Żarnowiec podjęła uchwałę Nr XLV/279/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, dalej jako: „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 9a ust. 15 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy nieprawidłowo określiła termin wejścia w życie uchwały. Paragraf 5 uchwały określa, że: „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”.

Wymaga podkreślenia, że uchwała organu stanowiącego gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego zaliczana jest do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała ma charakter generalny oraz abstrakcyjny. Te wszystkie cechy przemawiają za uznaniem przedmiotowej uchwały za akt prawa miejscowego, której obowiązywanie – w świetle art. 88 Konstytucji RP – zależy od jej ogłoszenia w ww. publikatorze.

Natomiast z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu wynika, 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. Z kolei na podstawie art. 4 ust. 2 tej ustawy: W uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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.* Dodatkowo, jak wynika z treści

art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu: *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.*

Tymczasem ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. Zawarta w § 5 uchwały regulacja: *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, jest nieprawidłowa i pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu.

Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie 14 dni od ogłoszeniu (pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały) narusza wynikający z ww. art. 4 ust. 1 ustawy nakaz stosowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Brak prawidłowego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego narusza również art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Należy także wskazać, że zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Uchwała wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ...”;
- 7) „Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych, niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją.

Odnosząc się do merytorycznej treści uchwały organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ponadto art. 9a ust. 15 ustawy stanowi, że rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Zatem to ustawa *explicite* wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania jego członków.

Ustawodawca, przyznając radzie gminy kompetencję do określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, wprowadził wymóg precyzyjnego i wyczerpującego ustalenia tej materii przez organ stanowiący gminy. Tym samym zadaniem organu jednostki samorządu terytorialnego jest określenie drogi (procedury), prowadzącej do zgodnego z prawem powołania lub odwołania danego członka zespołu. Intencją ustawodawcy było, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania. Ma on wskazać tryb i sposób powołania i odwołania członków zespołu. *Tryb* według słownika języka polskiego rozumiany jest, jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (por. Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243). Termin *sposób* zdefiniowano jako: 1. określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś 2. zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania 3. to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś (por. Słownik PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sposob.html>).

Z powyższego wynika, że *sposób* to forma rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy (np. w drodze decyzji administracyjnej, uchwały czy zarządzenia), zaś *tryb* to procedura, sekwencja zdarzeń, która do niego prowadzi. Rada ma więc za zadanie wskazać sposób (tj. formę załatwienia sprawy) i tryb powołania, odwołania członków Zespołu, rozumiany jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system - prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania. Brak takich unormowań w uchwale czyni system powoływania i odwoływania członków Zespołu niekompletnym, uniemożliwiając właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałę niezgodną z prawem.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „*Wójt Gminy Żarnowiec występuje do osób zarządzających podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3-5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o wyznaczenie osób imiennie przez organy do pracy w Zespole Interdyscyplinarnym, a następnie podpisuje z tymi podmiotami porozumienia*”. W ocenie organu nadzoru za nieprawidłową należy uznać treść cytowanego przepisu odnoszącą się do podpisywania przez Wójta Gminy porozumień. Organ nadzoru zauważa, że kwestie związane z zawarciem porozumienia wynikają wprost z art. 9a ust. 8 ustawy, a zatem regulacja uchwały *de facto* powtarza materię uregulowaną ustawowo. Zgodnie z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 dalej jako rozporządzenie) do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V. Zawarty zaś w dziale V § 118 stanowi, że w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się zatem trafnie, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie lub rozporządzeniu. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 19.12.2019 r., sygn. akt III SA/Gd 676/19, LEX nr 2761112). Organ nadzoru stwierdza zatem, że nie można zagadnienia w zakresie dotyczącym zawarcia porozumienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy. Ponadto należy podkreślić, że ustawa wyraźnie precyzuje katalog podmiotów, z którymi zawierane jest porozumienia i ogranicza ten katalog do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 lub 5 ustawy. Nie obejmuje on wskazanych w art. 9a ust. 4 ustawy wchodzących w skład zespołu kuratorów sądowych. Porozumienia takie nie są zatem zawierane z kuratorami sądowymi, jednakże treść § 2 ust. 1 uchwały nie uwzględnia tego wyłączenia.

Zauważyć należy, że z treści § 2 ust. 3 lit. a, b, c uchwały wynika, że Wójt Gminy Żarnowiec odwołuje członka Zespołu Interdyscyplinarnego: a) na jego wniosek, b) na wniosek podmiotu, którego jest przedstawicielem, c) na wniosek Zespołu Interdyscyplinarnego. Organ nadzoru wskazuje, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie wójt (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Należy zwrócić uwagę, że podmiot, którego członek jest przedstawicielem w ramach zespołu interdyscyplinarnego, pozostaje równorzędną stroną porozumienia opisanego w art. 9a ust. 8 ustawy. Przepis ten stanowi, że zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5. W świetle powyższego, choć z formalnego punktu widzenia kształtowanie składu osobowego zespołu należy do kompetencji Wójta, należy uznać, że wyłącznie podmioty reprezentowane w ramach zespołu przez poszczególnych jego członków, mogą wystąpić z inicjatywą odwołania ze składu zespołu swojego

przedstawiciela. Dodatkowo z przepisów ustawy nie wynika, aby jakikolwiek inny podmiot poza burmistrzem (prezydentem, wójtem) mógł kształtować skład zespołu. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru regulacja § 2 ust. 3 lit. a i lit. c uchwały nie jest prawidłowa.

Z redakcji § 2 ust. 3 lit. a uchwały wynika, że Wójt Gminy Żarnowiec odwołuje członka Zespołu Interdyscyplinarnego na jego wniosek. Organ nadzoru wskazuje, że regulacja § 2 ust. 3 lit. a uchwały nie jest do końca prawidłowa. W opinii organu nadzoru redakcja analizowanego przepisu sugeruje dwie możliwości dotyczące wnioskowania o odwołanie członka zespołu, że może to nastąpić zarówno na wniosek samego Wójta, albo na wniosek członka Zespołu. Tak sformułowany przepis powoduje po stronie adresatów uchwały wątpliwości interpretacyjne.

Nawet gdyby uznać, że wolą Rady było wskazanie na możliwość wnioskowania o odwołanie przez członka Zespołu, to należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9a ust. 13 ustawy członkowie zespołu interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. W takim wypadku odwołanie członka zespołu następowałoby bez możliwości jakiegokolwiek ingerencji ze strony podmiotu reprezentowanego w ramach zespołu, to jest z pominięciem wszelkich kwestii związanych z relacjami zawodowymi i służbowymi między tym podmiotem a jego przedstawicielem. Dodatkowo odwołanie członka zespołu w każdym przypadku złożenia przez niego wniosku, w konsekwencji może prowadzić do znacznego ograniczenia uprawnień organu wykonawczego gminy do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego. Możliwość złożenia wniosku przez każdego członka zespołu w każdym czasie, zagraża również ciągłości funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego tworząc stan niepewności co do trwałości jego składu. Tym samym zasadne jest, aby to sam podmiot reprezentowany w ramach zespołu interdyscyplinarnego, zachowując również możliwość wpływu na kształtowanie składu osobowego zespołu, jako strona porozumienia z Wójtem, występował o odwołanie swojego przedstawiciela, jeżeli w jego ocenie zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny.

Z kolei w § 2 ust. 3 lit. c uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy Żarnowiec odwołuje członka Zespołu Interdyscyplinarnego na wniosek Zespołu Interdyscyplinarnego. Organ nadzoru zauważa, że z przepisów ustawy nie wynika, aby Zespół Interdyscyplinarny (jako podmiot kolegialny) miał ustawowe umocowanie do kształtowania swojego składu poprzez wnioskowanie o odwołanie poszczególnych jego członków. Uregulowanie przyjęte przez Radę oznacza, że inne podmioty niż Wójt, w tym przypadku Zespół, niejako mogłyby wpływać na jego skład osobowy poprzez wnioskowanie o „odwołanie członka Zespołu” – podczas gdy jest to wyłączne uprawnienie Wójta (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 30.06.2020 r., II SA/Bd 245/20, LEX nr 3033052).

Za modyfikację przepisu ustawowego należy uznać § 2 ust. 4 uchwały, w którym postanowiono że: *„Odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu, wskazanego przez tenże podmiot. Powołanie następuje w trybie określonym w § 2 ust. 1-2”*. Należy zauważyć, że nie w każdym przypadku odwołania członka nastąpi konieczność uzupełnienia składu zespołu interdyscyplinarnego – będzie to dotyczyć jedynie sytuacji, w której w jego składzie nie znajdzie się przedstawiciel żadnego z podmiotów, których przedstawiciele obligatoryjnie wchodzi w skład zespołu. O ile bowiem uczestnictwo w pracach zespołu przedstawicieli podmiotów z art. 9a ust. 3 oraz kuratorów sądowych, o których mowa w art. 9a ust. 4 ustawy jest obowiązkowe, to już w przypadku podmiotów wymienionych w ust. 3a i ust. 5 ww. przepisu powołanie ich przedstawicieli w skład zespołu jest fakultatywne i zależy od decyzji samego podmiotu uprawnionego. Uchwała nie może zatem wprowadzać bezwzględnego obowiązku wskazywania przez podmiot uprawniony swojego nowego przedstawiciela w każdej sytuacji odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego – może to nastąpić co najwyżej w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy.

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Na gruncie niniejszej sprawy dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem, z uwagi na wyżej wskazane naruszenia prawa, należy przedmiotową uchwałę zakwestionować w całości. Omówione powyżej naruszenia prawa należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W doktrynie 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 (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Z kolei w orzecznictwie za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2022 r. sygn. I OSK 1057/20 publ. CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/279/2023 Rada Gminy Żarnowiec z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz