



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 6 października 2023 r.

Poz. 7511

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.959.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 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 LX/938/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 24 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” w zw. 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 i art. 7 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**

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

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta nieprawidłowo określiła termin wejścia w życie uchwały. Paragraf 4 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 stanowiące 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 § 4 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. 15 ustawy: *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego*. Należy zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym, tj. po zmianie dokonanej 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), przepis delegacyjny nie zawiera już upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do określenia w uchwale szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego – materia ta została uregulowana na poziomie ustawowym (por. brzmienie znowelizowanego art. 9a ustawy).

Uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. *wyrok Wojewódzkiego*

*Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 179/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 138/20, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 452/21, z dnia 19 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 437/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

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 jedynie, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania. Ma on więc wskazać „tryb powołania i odwołania członków zespołu”, rozumiany według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243), jako *ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system* – prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania. Zawarcie w uchwale właściwych unormowań czyni system powoływania i odwoływania członków Zespołu kompletnym, umożliwiając właściwe wykonanie ustawy.

Tymczasem przedmiotowa uchwała zawiera szereg regulacji wykraczających poza ww. delegacje ustawową. I tak:

W § 2 ust. 5 uchwały Rada wskazała, iż:

*5. Powołanie członka w skład Zespołu następuje w przypadkach:*

*1) Powołania Zespołu,*

*2) Jeżeli odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego prowadzioby do naruszenia wymogów o których mowa w art. 9a ust. 3 - 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej,*

*3) Konieczności uzupełnienia składu Zespołu np. w przypadku śmierci członka Zespołu,*

*4) Konieczności rozszerzenia składu Zespołu.*

Upoważnienie ustawowe określone przepisem art. 9a ust. 15 ustawy dotyczy wyłącznie procedury nabywania i pozbawienia członkostwa Zespołu, a nie wskazywania przyczyn (przesłanek, okoliczności) jego powołania lub odwołania. Rada nie została bowiem upoważniona przez ustawodawcę do określenia materialnoprawnych przesłanek powoływania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. W tym zakresie należy podzielić stanowisko WSA w Gliwicach zaprezentowane w wyroku z dnia 29 października 2019 r. (sygn. akt III SA/Gl 644/19): *Żaden z przepisów u.p.p.r. nie upoważnia rady gminy do określenia przesłanek merytorycznych odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Na zakończenie wskazania wymaga, że określenie takich obligatoryjnych przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego wykracza poza upoważnienie ustawowe do określenia trybu i sposobu odwołania członków takiego zespołu* (por. wyrok WSA w Kielcach z 1.07.2020 r., II SA/Ke 544/20, LEX nr 3039223, wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.07.2020 r., II SA/Bd 1055/19, LEX nr 3047617, I SA/Bd 1038/19 – Wyrok WSA w Bydgoszczy; III SA/Łd 732/19 – Wyrok WSA w Łodzi; III SA/Łd 1047/19 – Wyrok WSA Łódź; III SA/Łd 42/20 – Wyrok WSA Łódź; WSA SA/Łd 30/20 – Wyrok WSA Łódź; III SA 19/20 – Wyrok WSA w Łodzi; II SA /Bd 245/20 – Wyrok WSA w Bydgoszczy).

Wreszcie, w § 2 ust. 6 uchwały Rada postanowiła, że: „Członkowie Zespołu pełnią swoją funkcję do czasu odwołania przez Burmistrza Miasta Wisła.”

Należy uznać, że przepis ten wykracza poza upoważnienie ustawowe, jako że nie dotyczy kwestii sposobu i trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada nie została upoważniona do wypowiedzania się w sprawie okresu pełnienia funkcji przez członków zespołu.

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. Niewątpliwie uchwała której data wejścia w życie określona została w sposób nieprawidłowy, a nadto zawiera regulacje wykraczające poza delegację ustawową, narusza prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały, w całości jest w pełni uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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**