



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2023 r.

Poz. 7812

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1021.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 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 XXXII/427/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 21 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 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 aktów normatywnych” 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.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 września 2023 r. Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę Nr XXXII/427/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 września 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Organ nadzoru, badając przedmiotową uchwałę uznał, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, *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 mocy art. 4 ust. 2 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.*

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy – *przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. Zawarta w § 5 badanej uchwały regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej *w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia* pozwala jej bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Takie rozwiązanie pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Jak słusznie skonstatował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwac mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*". Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

W tym miejscu zasadne wydaje się także przypomnienie, iż 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.

Należy bowiem raz jeszcze podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak 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 pod względem prawnym uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut nieprawidłowego określenia momentu wejścia w życie uchwały, należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę.

Powyższe przesądza o konieczności zakwestionowania uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała obciążona jest ponadto innymi wadami prawnymi, które powodują konieczność zakwestionowania jej w całości.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła w całości delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemoc domowej. Uchwała w § 1 ustala tryb powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego jednocześnie pomija regulację zawartą w ust. 3a stanowiącą, że: *W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej, jeżeli*

Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową. Nieuregulowanie w uchwale trybu i sposobu powołania oraz odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego jakim jest przedstawiciel Żandarmerii Wojskowej należy uznać za niewypełnienie delegacji ustawowej, co zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznawane jest za istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13, wyrok WSA w Łodzi z 31.05.2023 r., II SA/Łd 116/23, LEX nr 3577855.)

W § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła *Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w zespole.*

Wobec powyższego, udział wskazanych podmiotów jest fakultatywny, jednakże decyzja o udziale w zespole interdyscyplinarnym należy do tych podmiotów, a nie do wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Ustalając skład zespołu Wójt zobowiązany jest zatem wystąpić do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy, w szczególności do właściwej miejscowo prokuratury. Z kolei Rada w przytoczonym na początku przepisie posłużyła się pojęciem „może”, tym samym pozostawiając kwestię wystąpienia do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 uznaniu Wójta. Redakcja przepisu w ten sposób może doprowadzić do sytuacji, w której Wójt nie wystąpi do wskazanych podmiotów, co w konsekwencji może uniemożliwić wejście w skład zespołu interdyscyplinarnego podmiotom wyrażającym taką wolę i posiadającym do tego ustawowe uprawnienie wynikające z art. 9a ust. 5 ustawy. Opisane uchybienie stanowi nieprawidłowe określenie trybu powołania w skład zespołu w/w podmiotów, co stanowi naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Powyższe skutkuje brakiem prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej.

Ponadto, zauważyć należy, że przepis § 1 ust. 4 uchwały nie koreluje z jej § 2 ust. 3. Z pierwszego z nich wynika, że powołanie członka zespołu następuje w drodze zarządzenia, a z drugiego, że odwołanie ze składu zespołu następuje *w formie pisemnej*. Tymczasem właściwe byłoby zastosowanie tego samego sposobu działania – formy zarządzenia – w obu sytuacjach (powołania i odwołania). W przeciwnym wypadku, mimo odwołania (*pisemnego*) konkretnego członka Zespołu w obrocie prawnym pozostanie zarządzenie Wójta o jego powołaniu do składu Zespołu.

Zakwestionowanie przepisu § 2 ust. 3 uchwały powoduje, iż przedmiotowa uchwała pozbawiona zostaje sposobu odwoływania jej członków, a zatem elementu obligatoryjnego.

Zgodnie z § 2 uchwały: *1. Członkowie zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania przez Wójta. 2. O odwołanie członka zespołu może zwrócić się do Wójta Przewodniczący Zespołu.*

Należy uznać, że przepis ust. 1 wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z przepisu art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, jako że nie dotyczy kwestii sposobu i trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada nie została upoważniona do wypowiedziania się co do okresu pełnienia funkcji przez członków zespołu.

Ponadto należy wskazać, że w świetle art. 9a ust. 7i ustawy, rola przewodniczącego zespołu ma przede wszystkim charakter organizacyjny i porządkowy, polegający na kierowaniu i organizowaniu pracami zespołu oraz reprezentowaniu zespołu na zewnątrz. W przepisach ustawy brak jest natomiast podstaw tworzących kompetencję przewodniczącego do oceny poszczególnych członków zespołu w toku prac tego gremium, a w konsekwencji do podejmowania działań zmierzających do ich odwołania. Zgodnie z art. 9a ust. 7g ustawy w przypadku co najmniej trzykrotnej nieusprawiedliwionej nieobecności członka zespołu interdyscyplinarnego na posiedzeniu przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego informuje podmiot, którego ten członek reprezentuje, o jego nieobecności, na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Z przepisu tego wynika zatem, że to właśnie podmiot reprezentowany w ramach zespołu interdyscyplinarnego, uzyskując sygnał o nieusprawiedliwionych nieobecnościach desygnowanego przez siebie członka zespołu na posiedzeniach tego gremium, może zdecydować czy podjąć w tym zakresie dalsze działania.

Zakwestionowanie przepisu § 2 ust. 1 i 2 uchwały powoduje, iż przedmiotowa uchwała pozbawiona zostaje trybu odwoływania jej członków, a zatem elementu obligatoryjnego uchwały.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost

z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/427/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 21 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz 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