



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 sierpnia 2023 r.

Poz. 6198

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.847.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 sierpnia 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 LXI/336/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i 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 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, a także jako sprzecznej 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 6 lipca 2023 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr LXI/336/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały Rada przywołała m.in. art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, który stanowi podstawę do podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego.

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

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

- 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
- 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Dodatkowo, z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

*1. 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.*

*2. 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.*

Natomiast z art. 5 ustawy wynika, że: *Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*

W ocenie organu nadzoru, uchwała jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Rada Gminy Milówka w § 5 uchwały wskazała: *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* Ponownie wymaga podkreślenia, 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”. Wprowadzenie przez organ stanowiący gminy powyższego terminu wejścia w życie uchwały powoduje brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy okresu *vacatio legis*, który zgodnie z jego treścią powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej „w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia” w urzędowym publikatorze pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Należy zatem stwierdzić, że przepis § 5 uchwały, który w sposób nieuzasadniony nie przewiduje wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a w konsekwencji także z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Nadto, taka regulacja uchwały z kolei, stoi w sprzeczności z § 14 ust. 1 pkt 3 w związku 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).

W przypadku przedmiotowej uchwały, wymaganą procedurą jest podjęcie uchwały zgodnie z przepisami ustawy, tj. 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 literaturze podkreśla się, że „takie rozwiązanie pełni dwie ważne funkcje: zabezpiecza ono obrót prawny przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie; wyraża zasadę (skierowaną głównie do organów wydających akty wykonawcze), w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie mijało przynajmniej 14 dni.” (Grzegorz Wierczyński, *Komentarz do art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.* Lex)

Dodatkowo, należy podkreślić, że w art. 4 ust. 2 ustawy określone zostały wyjątki od stosowania standardowego okresu *vacatio legis*, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 ustawy, 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. Jednakże, Rada Gminy Milówka, podejmując przedmiotową uchwałę określiła w § 5 datę wejścia w życie – „*Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*”, czyli przed upływem czternastodniowego terminu. Jednocześnie, nie zostały zachowane przesłanki uprawniające do zastosowania krótszego terminu *vacatio legis* (nie wykazano, że jest to uzasadniony przypadek). W związku z tym należy uznać, że termin wejścia w życie został określony w sposób nieprawidłowy, a całą uchwałę należy uznać za sprzeczną z prawem. Nawet jeśli przyjąć, że w przedmiotowej sprawie zachodzi uzasadniony przypadek do zastosowania krótszego okresu *vacatio legis*, to należy uznać, że w uchwale nie został w ogóle określony termin wejścia w życie. Użyte bowiem sformułowanie „w terminie 14 dni” odnosi się do okresu czternastodniowego, nie określa natomiast konkretnej daty wejścia w życie.

Konkludując, Rada Gminy Milówka nieprawidłowo określając datę wejścia w życie uchwały, istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej: *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.*

Organ nadzoru podkreśla, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne

naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał* (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, 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 i 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 2002r., s. 1243), jako *ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system* – prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania.

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób niepełny i szczątkowy uregulowała tryb powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada nie przewidziała bowiem trybu powołania do składu Zespołu przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej (art. 9a ust. 3a ustawy).

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/13; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przesądza to o nieprawidłowym unormowaniu trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a więc obligatoryjnego elementu uchwały określonego przepisem art. 9a ust. 15 ustawy – co wpływa na ocenę legalności całej uchwały.

Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę, że przepis § 2 ust. 3 uchwały nie koreluje z jej § 1 ust. 4. Z pierwszego z nich wynika, że odwołanie członka zespołu następuje w formie pisemnej, a z drugiego, że powołanie do składu zespołu następuje w drodze zarządzenia. 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.

W przekonaniu organu nadzoru, nieprawidłowa jest również regulacja dotycząca trybu powoływania członków zespołu – w zakresie, w jakim odnosi się do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy. Ww. przepis ustawy stanowi, że: *W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*. Udział przedstawicieli ww. podmiotów w pracach zespołu jest więc fakultatywny, jednakże decyzja o ich wyznaczeniu 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, o wskazanie ich przedstawicieli. Tymczasem w § 1 ust. 3 uchwały Rada przewidziała, że: *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*. W ten sposób bezpodstawnie pozostawiła Wójtowi decyzję co do tego,

jakie podmioty będą reprezentowane w Gminnym Zespole Interdyscyplinarnym ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej. Przy czym, co również należy zaznaczyć, możliwa jest sytuacja, że przedstawiciele podmiotów wskazanych w § 1 ust. 3 uchwały znajdują się w składzie zespołu mimo braku inicjatywy ze strony Wójta. Przepis § 1 ust. 4 uchwały przewiduje bowiem, że *Po uzyskaniu od instytucji i organów wskazanych w ust. 2 i 3 danych osób wyznaczonych przez te podmioty Wójt powołuje wyznaczone osoby do Zespołu w drodze zarządzenia*. Nie zmienia to jednak negatywnej oceny trybu powoływania członków zespołu, ponieważ to Wójt odpowiedzialny jest za powołanie Zespołu Interdyscyplinarnego, więc to on powinien wystąpić do wszystkich wskazanych w przepisach ustawy podmiotów o zgłoszenie ich reprezentantów do prac w tym gremium.

Dalej, na mocy § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *O odwołanie członka Zespołu może zwrócić się do Wójta Przewodniczący Zespołu*.

W opinii organu nadzoru, powyższe należy uznać za niezgodne z przepisem art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Mimo że norma ta ma niewątpliwie charakter proceduralny, to jednak zdaniem organu nadzoru, w sposób nadmierny ogranicza swobodę organu wykonawczego Gminy, jako podmiotu wyłącznie umocowanego do kształtowania składu zespołu. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, to wójt (burmistrz, prezydent miasta), samodzielnie decyduje o składzie zespołu interdyscyplinarnego (zob. w tym zakresie np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. III SA/Łd 19/20, CBOSA). Jedynym wyjątkiem, który zdaniem organu nadzoru ma uzasadnione umocowanie w art. 9a ustawy jest sytuacja, która dotyczy odwołania członka zespołu na wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem. Skoro bowiem podmiot ten jest równorzędną stroną porozumienia zawieranego z organem wykonawczym (zob. art. 9a ust. 8 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej), to trzeba przyjąć, że może on również wpływać na kształt zespołu – składając stosowny wniosek, mimo że formalnie kompetencję taką posiada jedynie organ wykonawczy Gminy.

Ponadto, za wykraczającą poza delegację ustawową należy uznać regulację § 1 ust. 5 uchwały – jako że nie dotyczy ona ani trybu ani sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. To samo zastrzeżenie dotyczy § 2 ust. 1 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).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXI/336/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 6 lipca 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**