



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 11 października 2023 r.

Poz. 5216

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.213.2023.MWM WOJEWODY PODLASKIEGO**

z dnia 11 października 2023 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIV/297/23 Rady Gminy Nowinka z dnia 29 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 29 września 2023 r. Rada Gminy Nowinka podjęła uchwałę Nr XXXIV/297/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 4 października 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 1249 z późn. zm., dalej jako „ustawa”) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W § 1 ust. 4 omawianej uchwały Rada postanowiła, iż „wyznaczenie osób będących przedstawicielami podmiotów o których mowa w ust. 2, następuje w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez ten podmiot wniosku Wójta o wyznaczenie przedstawiciela”.

W ocenie organu nadzoru wskazanie podmiotom typującym przedstawicieli do Zespołu terminu do wyznaczenia tychże przedstawicieli stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej upoważnia bowiem Radę do określenia w drodze uchwały „trybu i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego”. Użycie sformułowania „tryb i sposób powoływania i odwoływania” pozwala przyjąć, iż chodzi o takie określenie trybu, które odnosi się jedynie do jego powoływania i odwoływania, a więc działań podejmowanych przez organ do tego upoważniony – w tym przypadku Wójta Gminy Nowinka. Brak natomiast przepisu umożliwiającego ingerowanie w działanie podmiotów, których przedstawiciele mają zostać wytypowani do pracy w Zespole, w tym określenie terminu, w którym podmioty te powinny wyznaczyć przedstawiciela do pracy w Zespole.

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały, Wójt Gminy Nowinka odwołuje członka Zespołu:

- 1) na wniosek podmiotu, którego jest przedstawicielem,

- 2) na uzasadniony wniosek Przewodniczącego zespołu,
- 3) w przypadku skazania członka zespołu prawomocnym wyrokiem sądowym za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Organ nadzoru pragnie raz jeszcze podkreślić, iż – stosownie do art. 7 Konstytucji RP – organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Mocą art. 9a ust. 15 ustawy rada gminy upoważniona została jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały wykracza poza upoważnienie do określenia trybu i sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Ustawodawca mocą art. 9a ust. 15 ustawy 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 (vide: 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).

W § 5 niniejszej uchwały Rada postanowiła, że uchwała „wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego”.

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) stanowi, iż 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.

Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 zgodnie z którym 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. Taka sytuacja jednakże w niniejszym przypadku nie miała miejsca, bowiem organ stanowiący gminy nie wykazał, że jest to uzasadniony przypadek dający podstawę do skrócenia terminu *vacatio legis*.

W aspekcie merytorycznym należy przyjąć, iż zarówno sposób jak i termin wejścia w życie uchwały powinien być w danym akcie wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać. Jest to jedna z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem, a mianowicie zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego /vide: orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r. (K. 9/92)/ jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.

Użycie natomiast przez Radę Gminy Nowinka sformułowania „wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia” odnosi się do okresu, który trwa 14 dni, nie określa ono jednakże konkretnej daty wejścia w życie oraz może powodować, iż kwestionowana uchwała wejdzie w życie przed upływem czternastodniowego terminu określonego przepisem art. 4 ust. 1 ww. ustawy. Ponadto użycie powyższego zwrotu nie pozwala na dokładne ustalenie daty wejścia w życie uchwały, bowiem oznacza, iż wejście w życie nastąpi w jednym z 14 dni następujących po ogłoszeniu uchwały. Nie sposób jednak ustalić który konkretnie dzień będzie dniem wejścia w życie uchwały.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, 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.

W myśl § 45 ust. 1 ZTP, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;

- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie...”;
- 7) „Ustawa 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r., (sygn. akt II SA/Op 556/12) podkreślił, że „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej”.

W ocenie organu nadzoru wejście z życie niniejszej uchwały zostało zredagowane w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały stanowi zaś niewątpliwie istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością aktu w całości.

Reasumując, analizowana uchwała, z uwagi na wadliwość przepisu określającego moment jej wejścia w życie, a także przekroczenie upoważnienia ustawowego, winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości.

## **POUCZENIE**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Agnieszka Krystoń*