



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1080.2023

Katowice, dnia 3 listopada 2023 r.

Rada Gminy Psary

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 LVIII/597/2023 Rady Gminy Psary z dnia 28 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, w części określonej w:

- § 1 ust. 4 uchwały, 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.), w związku z art. 2, 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*,
- § 4 ust. 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2023 r. Rada Gminy Psary podjęła uchwałę Nr LVIII/597/2023 w sprawie trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Przedmiotowa uchwała została przekazana Wojewodzie Śląskiemu w trybie nadzoru w dniu 6 października 2023 roku.

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

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

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy *Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym tworzenie zespołów interdyscyplinarnych*. Z kolei art. 9a ust. 2 ustawy stanowi, że *Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta*. Ponadto zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego*. Należy podnieść, że ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania jego członków. „Tryb” według słownika języka polskiego rozumiany jest, jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (Nowy słownik języka polskiego - Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r., s. 1243), a „sposób” to: 1. określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś 2. zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania 3. to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś (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, bądź przyjęcie unormowań niejednoznacznych czyni system powoływania i odwoływania członków Zespołu niekompletnym lub niejasnym, uniemożliwiając właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałę czyni w tym zakresie niezgodną z prawem.

Należy ponadto wskazać, że regulacje zawarte w art. 9a ust. 3-5 ustawy określają, jakie podmioty wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego:

3. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele:

- 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;*
- 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;*
- 3) Policji;*
- 4) oświaty;*
- 5) ochrony zdrowia;*
- 6) organizacji pozarządowych.*

3a. 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.

4. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi.

5. W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej.

W ocenie organu nadzoru Rada, stanowiąc w § 1 uchwały w przedmiocie trybu powoływania członków zespołu, skonstruowała ten przepis w sposób niejasny, wewnętrznie sprzeczny w zakresie w jakim dotyczy on podmiotów wymienionych w cytowanym wyżej art. 9a ust. 5 ustawy (*prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*).

Zgodnie z przepisem § 1 ust. 2 uchwały Wójt Gminy Psary występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 pkt 1-6 oraz ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole. Jednocześnie § 1 ust. 4 uchwały wskazuje, że Wójt może wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole. Jednakże z przepisu § 1 ust. 5 wynika, że Wójt powołuje do Zespołu osoby wyznaczone przez podmioty wskazane w ust. 2 i 3 uchwały. Taka konstrukcja wskazanego przepisu § 1 powoduje, że jest on niejasny dla adresata i w praktyce niemożliwy do zastosowania.

Zdaniem organu nadzoru § 1 ust. 4 uchwały jest niezgodny z 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 określonych w art. 9a ust. 5 ustawy, o wskazanie ich przedstawicieli. Tymczasem w § 1 ust. 4 uchwały Rada przewidziała, że: *Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole*. W ten sposób Rada bezpodstawnie pozostawiła Wójtowi decyzję co do tego, jakie podmioty będą reprezentowane w Zespole, jednocześnie w § 1 ust. 2 nakazując Wójtowi wystąpienie do ww. podmiotów o wskazanie osób mających je reprezentować w Zespole. Oznacza to, że przyjęta regulacja jest wewnętrznie sprzeczna i tym samym w sposób istotny narusza prawo.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, treść przepisu § 1 ust. 4 uchwały narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny winien być określony, to jest skonstruowany, poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji i znajduje ona oparcie w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, niedziałanie prawa wstecz oraz wyżej wspomniane: przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715), w którym podniesiono, iż *przepisy prawne muszą być formułowane 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady przyzwoitej legislacji wymagają, by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma kwestionowana uchwała, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W ocenie organu nadzoru wskazany przepis uchwały nie spełnia tych wymogów, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak już wskazano wyżej, wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy należy przyjąć, iż regulacja § 4 ust. 1 uchwały jest sprzeczna z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w kwestionowanym przepisie uchwały wskazała, że: *Traci moc Uchwała Rady Gminy Psary nr LVII/587/2023 z dnia 31.08.2023r. w sprawie trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego*. Tymczasem w dniu 14 września 2023 r. wszczęto postępowanie nadzorcze o znaku: NPII.4131.1.963.2023 w celu stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości i gmina podejmując kwestionowaną uchwałę w dniu 28 września 2023 r. miała świadomość, że jest ono w toku.

Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalna jest sytuacja, w której do czasu wejścia w życie uchwały uchylającej niniejszą uchwałę obowiązywały będą przepisy sprzeczne z prawem. W tych okolicznościach sprawy przyjęto, iż konieczne było wyeliminowanie ww. uchwały Rady Gminy Psary Nr LVII/587/2023 ze skutkiem *ex tunc* poprzez stwierdzenie jej nieważności w całości, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 ustawy.

Wymaga podkreślenia, iż uzyskanie przez ww. akt nadzorczy zastosowany przez Wojewodę Śląskiego przymiotu prawomocności oznacza, iż postanowienia, zawarte w jego treści, obowiązują od dnia jego doręczenia Gminie Psary. Stwierdzenie nieważności uchwały jest jednakże rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, obalającym domniemanie legalności i prawidłowości kwestionowanej uchwały, które wywołuje skutki od chwili jej podjęcia. Tym samym ww. rozstrzygnięcie nadzorcze wywołało określone skutki prawne eliminując z obrotu prawnego wadliwą uchwałę Rady Gminy Psary nr LVII/587/2023 z dnia 31.08.2023 r. ze skutkiem *ex tunc*.

Odmienne są natomiast skutki prawne przesądzenia o utracie mocy prawnej uchwały własnej przez radę gminy. Taki zabieg oznacza bowiem wyeliminowanie aktu z obrotu prawnego ze skutkiem *ex nunc* - to jest od daty wejścia w życie przepisów uchwały uchylającej. Akt, o utracie mocy którego

przesądza rada, pozostaje zatem w obrocie prawnym w niezmienionym kształcie aż do momentu wejścia w życie przepisów go uchylających. Początkową datą obowiązywania uchwały Rady Gminy Psary nr LVIII/597/2023 z dnia 28 września 2023 r., opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 6 października 2023 r. pod poz. 7497, jest dzień 21 października 2023 r. Zatem przy zastosowaniu rozwiązania przyjętego przez Gminę Psary, sprzeczne z prawem przepisy do dnia uchylecia (21 października 2023 r.) traktowane są jako istniejące i obowiązujące. Uchylenie przez radę uchwały nie wyłącza jej stosowania do sytuacji z okresu poprzedzającego moment wyeliminowania jej z obrotu prawnego. W orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt K 10/93, OTK 1994, z. 1, poz. 7) Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości.

Z powyższego względu i z uwagi na przedmiot regulacji kwestionowane unormowanie należy wyeliminować z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*. O utracie mocy uchwały nr LVII/587/2023 przesądził bowiem organ nadzoru, nie zaś Rada Gminy Psary.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, zakwestionowana regulacja uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej, odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Działanie Rady Gminy Psary stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/597/2023 Rady Gminy Psary z dnia 28 września 2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego - w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego