



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 4 kwietnia 2023 r.

Poz. 2238

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 31/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLIX/338/2023 Rady Miejskiej w Kamieniu Krajeńskim z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2023 r. Rada Miejska w Kamieniu Krajeńskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249) – dalej: uppr, podjęła uchwałę nr XLIX/338/2023 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 marca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 23 marca 2023 r., znak: WNK.IV.4131.24.2023.MT, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Burmistrz Kamienia Krajeńskiego pismem z dnia 31 marca 2023 r., znak: MGOPS.023.1.2023, zgodził się z argumentacją wskazaną w zawiadomieniu.

W ocenie organu nadzoru załącznik nr 1 do badanej uchwały zawiera nieprawidłowe oznaczenie i niewłaściwą systematyzację. Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz.283), do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio m.in. zasady wyrażone w dziale I rozdziałach 4 i 7 ww. aktu, a więc dotyczących „Układu i postanowień przepisów merytorycznych” i „Oznaczenia przepisów ustawy i ich systematyzacji”, a także w dziale V (z wyjątkiem § 132) dotyczącym „Projektu aktu wykonawczego (rozporządzenia)”. W świetle powołanych zapisów nie budzi wątpliwości, że załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały został w sposób nieprawidłowy skonstruowany. Tekst prawny jest zbudowany na bazie tzw. jednostek podstawowych, charakterystycznych dla poszczególnych przepisów prawa, przyjmujących postać normy prawnej. Jednostkę podstawową tworzy jedno zdanie, w zależności od potrzeb proste lub złożone. W przypadku, gdy normy prawnej nie da się zawrzeć w jednym zdaniu, konstruujemy ją w postaci tekstu powiązanych ze sobą tematycznie i funkcjonalnie zdań. Zdania te należy w odpowiedni sposób oznaczyć jednostkami systematyzacyjnymi. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf (§). W obrębie tej samej uchwały zachowujemy ciągłość numeracji paragrafów, nawet w przypadku zastosowania w uchwale metody grupowania jednostek systematyzacyjnych wyższego stopnia, takich jak „dział” i „rozdział”. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Uchwała może zawierać unormowania sformułowane w formie załącznika, stanowiącego integralną część

uchwały. W przypadku badanej uchwały, Rada Miejska w Kamieniu Krajeńskim określiła właśnie w załączniku do uchwały tryb oraz sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. W jego ramach nie zastosowała jednak podstawowej jednostki redakcyjnej i systematyzacyjnej uchwały jaką jest paragraf, lecz posłużyła się w tym zakresie ustępem, nie zachowując przy tym ciągłości jego numeracji w ramach całości załącznika do uchwały. Tym samym zaskarżona uchwała - w tym podstawowym obszarze, stanowiącym realizację normy kompetencyjnej z art. 9a ust. 15 uppw i obejmującym określenie trybu oraz sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania - została nieprawidłowo skonstruowana w zakresie jednostek redakcyjnych i systematyzacyjnych, w tym przede wszystkim nie zachowano w niej ciągłości numeracji w obrębie całego załącznika do uchwały, co niewątpliwie świadczy o wadliwości kontrolowanego w niniejszej sprawie aktu prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 18/20).

Ponadto wskazać należy, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinien także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu). Podkreślić należy, że przepisy aktu prawa miejscowego nie są stanowione po to, aby informować o treściach wynikających już z przepisów powszechnie obowiązujących, ale mają konkretyzować ściśle treść delegacji ustawowej z uwzględnieniem specyfiki danej gminy w sposób nienaruszający treści przepisów wyższej rangi. (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 37/20).

Tymczasem Rada Miejska w Kamieniu Krajeńskim dokonała w załączniku nr 1 do badanej uchwały następujących powtórzeń i modyfikacji:

- rozdział 1 ust. 1 stanowi powtórzenie i modyfikację art. 9a ust. 1 uppw
- rozdział 2 ust. 4 stanowi modyfikację art. 9c ust. 3 uppw
- rozdział 3 ust. 3 stanowi powtórzenie art. 9a ust. 7 uppw
- rozdział 3 ust. 4 stanowi powtórzenie art. 9a ust. 10 uppw

Ponadto podkreślić należy, że Rada Miejska w Kamieniu Krajeńskim nie dość, że dokonała ww. powtórzeń i modyfikacji, to w załącznikach do uchwały uregulowała również tę samą kwestię w dwóch różnych przepisach. Zapis o posiedzeniach zespołu nie rzadziej niż raz na trzy miesiące został uregulowany w rozdziale 3 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały oraz w § 6 ust. 7 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały, czyli Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Kamieniu Krajeńskim ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (dalej: Regulamin).

W zakresie przepisu ust. 3 rozdziału 2 załącznika nr 1 do uchwały, organ nadzoru wskazuje, że w pojęciu „trybu i sposobu powoływania” nie mieści się uprawnienie dla rady gminy do ustanowienia zasady, aby to podmioty, których członkowie wchodzi w skład zespołu, same wskazywały imiennie swoich przedstawicieli w zespole. Taka regulacja oznaczałaby, że to te podmioty, a nie wójt, kształtowałyby skład zespołu (por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 24 marca 2021 r. znak: PNIK-I.4131.220.2021).

Natomiast w zakresie oceny zapisów Regulaminu, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2023 r., sygn. akt III OSK 6688/21, delegacja ustawowa z art. 9a ust. 15 uppw, umocowuje organ uchwałodawczy gminy wyłącznie do uregulowania warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego. Kwestia zasad, trybu i zakresu działania grup roboczych została uregulowana wprost w ustawie. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że wszelkie postanowienia dotyczące grup roboczych zawarte w załączniku nr 2 do uchwały, zostały podjęte z przekroczeniem granic delegacji ustawowej, określonej w art. 9a ust. 15 uppw.

W kwestii zapisów ust. 4 rozdziału 2 załącznika nr 1 i § 1 ust. 2 Regulaminu Wojewoda Kujawsko-Pomorski wyjaśnia, że w myśl art. 9c ust. 3 uppw, przed przystąpieniem do wykonywania czynności, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych składają organowi, o którym mowa w art. 9a ust. 2, oświadczenie o następującej treści: „Oświadczam, że zachowam poufność informacji i danych, które uzyskałem przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem

przemocy w rodzinie oraz, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieuprawnionym.” Zatem każdy członek składa oświadczenie o zachowaniu poufności, ale ma to obowiązek uczynić przed przystąpieniem do wykonywania czynności (realizowania zadań w ramach zespołu bądź w ramach grupy roboczej). Zaskarżony zapis uchwały zaś wprowadza obowiązek złożenia takiego oświadczenia przed udziałem w pierwszym posiedzeniu zespołu, chociaż nie jest wykluczone, że udział w pierwszym posiedzeniu zespołu nie będzie pierwszą formą aktywności członka zespołu interdyscyplinarnego, w trakcie której będzie miał dostęp do informacji lub danych osobowych prawnie chronionych. Skarżony akt w tej części w sposób istotnie naruszający prawo, wprowadził modyfikację zasady wynikającej z przepisu rangi ustawowej. (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 stycznia 2022 r. II SA/Ke 947/21). Ponadto ustalenie załącznika nr 1 do Regulaminu w związku z § 1 ust. 2 Regulaminu, który sugeruje konieczność pisemnego złożenia oświadczenia, w ocenie organu nadzoru może rażąco naruszać przepisy uppw. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 101/21, Wskazanie, że każdy członek zespołu interdyscyplinarnego przed udziałem w pierwszym posiedzeniu składa pisemne oświadczenie o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych uzyskanych przy realizacji zadań w ramach pracy w zespole, o którym to oświadczeniu jest mowa w art. 9c ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie stanowi rażące naruszenie ww. ustawy, która dopuszcza inne formy złożenia powyższego oświadczenia, niż tylko formę pisemną i nie tylko przed udziałem w pierwszym posiedzeniu, ale przed przystąpieniem do wykonywania czynności.

Kolejnymi przepisami niezgodnymi z prawem są § 1 ust. 5 i 6 Regulaminu. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 831/19, uppw wyraźnie precyzuje katalog podmiotów, z którymi zawierane jest porozumienia i ogranicza ten katalog do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 lub 5. Nie obejmuje on wskazanych w art. 9a ust. 4 tej ustawy wchodzących w skład zespołu kuratorów sądowych. Porozumienia takie nie są zatem zawierane z kuratorami sądowymi.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski wskazuje również, że ze względu na treść art. 9a ust. 13 uppw (Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych), wszelkie zapisy regulujące tę materię lub ją modyfikujące (np. § 1 ust. 8, § 5 ust. 4, § 6 ust. 12 Regulaminu) są zbędne.

Natomiast w zakresie przepisów § 3 i § 4 Regulaminu wskazać należy, że przepis art. 9a ust. 15 uppw nie obejmuje swoją dyspozycją uprawnień dla rady do określania celów i zadań Zespołu Interdyscyplinarnego (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 września 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 576/20).

Jednocześnie w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kamieniu Krajeńskim ustalając treść załączników od nr 1 do nr 9 do Regulaminu, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 uppw

Zakres uchybień stwierdzonych przez organ nadzoru w przedmiotowej uchwale jest znaczący. Wyeliminowanie z jej treści wyłącznie zakwestionowanych zapisów spowoduje, że uchwała ta stanie się niespójna i niekompletna. Ponadto argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia przedmiotowej uchwały w części jest fakt, iż niniejsza uchwała została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 9 marca 2023 r. poz. 1763 i weszła w życie z dniem 24 marca 2023 r.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz