



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 3 października 2023 r.

Poz. 6411

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.18.2023

Wojewody Małopolskiego

z dnia 29 września 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, 572, 1463 i 1688)

stwierdza się nieważność

Uchwały Nr XLVIII/432/2023 Rady Gminy Gnojnik z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gnojniku - w części tj. w zakresie § 2 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały.

UZASADNIENIE

I. Uzasadnienie faktyczne.

W dniu 6 września 2023 r. do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego wpłynęła uchwała nr XLVIII/432/2023 Rady Gminy Gnojnik z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gnojniku.

Jako podstawa prawna kwestionowanej uchwały wskazane zostały: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249, z 2023 r. poz. 289, 535) oraz art. 4 ust. 1, art. 13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461 z późn. zm.).

W wyniku wstępnej oceny uchwały organ nadzoru powziął wątpliwości co do zgodności z prawem zapisów § 2 ust. 1 uchwały, który reguluje przesłanki materialne odwołania członka Zespołu. Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z delegacją ustawową do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy określenie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 15 ww. ustawy). Pod tym desygnatem należy jednak rozumieć jedynie kwestie techniczne związane z powoływaniem i odwoływaniem członków Zespołu, a nie materialne przesłanki ich odwoływania, co uregulowała Rada.

W związku z powyższym wystosowane zostało zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo z dnia 11 września 2023 r., znak: WN-II.4130.35.44.2023), w którym organ nadzoru wskazał swoje zastrzeżenia, umożliwiając władzom Gminy Gnojnik zajęcie stanowiska. Władze Gminy Gnojnik w określonym terminie wskazały, iż nie podzielają zastrzeżeń organu

nadzoru, albowiem "(...)określenie w akcie prawa miejscowego przesłanek, których wystąpienie warunkuje możliwość odwołania członka Zespołu ma charakter gwarancyjny i wzmacnia niezależność członka Zespołu względem Wójta, jako organu, który stosownie do art. 9a ust. 2 powołuje członków Zespołu oraz mieści się w zakresie pojęcia trybu odwoływania", powołały również wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych na poparcie swojego stanowiska.

II. Uzasadnienie prawne.

Kwestionowanym zapisem uchwały Rada Gminy Gnojnik w sposób istotny naruszyła prawo, postanawiając w § 2 ust. 1 uchwały:

"Odwołanie członka Zespołu może nastąpić w następujących przypadkach:

- 1) na jego wniosek,*
- 2) na umotywowany wniosek podmiotu, którego członek Zespołu jest przedstawicielem,*
- 3) na umotywowany wniosek Przewodniczącego Zespołu,*
- 4) ustania zatrudnienia członka Zespołu w podmiocie (instytucji), który typował go do pracy w Zespole lub ustania członkostwa w organizacji, która typowała członka do pracy w Zespole,*
- 5) z urzędu, w przypadku zaistnienia okoliczności umożliwiających udział w pracach Zespołu w szczególności z powodu: skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe".*

Następnie wskazać należy, iż art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1249 ze zm.) stanowi, iż: *"Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego"*.

Art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi z kolei, iż: *"Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy"*. Dyspozycja tego przepisu stanowi skonkretyzowanie norm wyrażonych w art. 87 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły oraz w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *"Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa"*.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała

innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W pierwszej kolejności zauważyć należy iż uchwała podjęta na podstawie art. 9a pkt 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej stanowi akt prawa miejscowego.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego,

precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. W akcie prawa miejscowego zamieszczone mogą być wyłącznie postanowienia regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wypełniając delegację ustawową określoną w art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, nie jest upoważniony do określenia materialnych przesłanek odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego, co jak wskazano powyżej, określiła w kwestionowanej części uchwały Rada Gminy Gnojnik.

Określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w kategorii określenia trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Ustawodawca we wskazanej normie upoważnił radę gminy do ustalania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Ustalenie negatywnych przesłanek wykluczających zasiadanie w zespole interdyscyplinarnym nie są postanowieniami dotyczącymi "trybu" lub "sposobu" odwoływania członków zespołu. Wykluczone jest w tym zakresie domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanek uzasadniających odwoływanie członków zespołu interdyscyplinarnego. Skoro ustawa nie określa wymogów, jakim powinien odpowiadać członek zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest to zakres materii uchwałodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy.

Nadto, ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej nie nakłada na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, ani obowiązku zatrudnienia czy też członkostwa w podmiocie, instytucji czy też organizacji, które typowały członka do pracy w zespole (ustawa wymaga, aby osoba ta była jedynie przedstawicielem tychże podmiotów - vide art. 9a ust. 3, 4 i 5). Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił Rady Gminy do określenia takich wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego (zob. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2022r., sygn. akt III OSK 5134/21, wyrok NSA z dnia 17 listopada 2021r., sygn. akt III OSK 4197/21, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 czerwca 2020r., sygn. akt II SA/OI 296/20).

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, organów nadzoru oraz poglądami wyrażanymi w doktrynie.

Przytoczyć należy stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt: III OSK 5134/21, LEX nr 3355559: *"Zasadnym jest zarzut dokonania przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni art. 9a ust. 15 u.p.p.r. polegającej na przyjęciu, że § 7 ust. 2 pkt 4, 5 i § 7 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały formułujący przesłanki materialne odwołania przez Prezydenta Miasta członka zespołu interdyscyplinarnego w przypadku naruszenia zasad przez tego członka zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach pracy w Zespole lub Grupie Roboczej (§ 7 ust. 2 pkt 4 uchwały), skazania członka prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe (§ 7 ust. 2 pkt 5 uchwały) lub możliwości odwołania członka takiego zespołu w przypadku co najmniej trzykrotnej nieusprawiedliwionej nieobecności członka na posiedzeniu Zespołu lub Grupy Roboczej (§ 7 ust. 3 pkt 3 uchwały).*

Prawidłowo strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w kategorii określenia warunków funkcjonowania zespołu ani też nie należy do trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. (tak też np. NSA w wyroku z 24 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4190/21, wyrok NSA z 29 września 2021 r. sygn. akt III OSK 3964/21)

Ustawodawca w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. upoważnił radę gminy do ustalania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Zakwestionowany w skardze kasacyjnej § 7 ust. 2 pkt 4, 5 oraz § 7 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały dotyczył ustalenia w samej uchwale negatywnych przesłanek wykluczających zasiadanie w zespole interdyscyplinarnym. Nie jest to również zakres obejmujący "tryb" lub "sposób" odwoływania członków zespołu.

Wykluczone jest w tym zakresie domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanek uzasadniających odwoływanie członków zespołu interdyscyplinarnego. Skoro ustawa nie określa wymogów, jakim powinien odpowiadać członek zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest to zakres materii uchwałodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy. Zgodnie zaś z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zwanego dalej rozporządzeniem, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone, m.in. w § 115 tego rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Stąd należy stwierdzić, że § 7 ust. 2 pkt 4, 5 i § 7 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały jako wydany bez podstawy prawnej zawartej w delegacji ustawowej winien być unieważniony. Wyrażone w tym zakresie stanowisko przez Naczelnego Sąd Administracyjny znajduje w pełni akceptację w orzecznictwie sądowym (por. wyrok NSA z 2 lipca 2021 r. sygn. akt III OSK 3700/21; wyrok NSA z 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4197; wyrok NSA z 6 października 2021 r. sygn. akt 3984/21; wyrok NSA z 24 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4190/21, wyrok NSA z 29 września 2021 r., sygn. akt III OSK 3964/21; prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 749/19, LEX nr 2770714; prawomocny wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2019 r. sygn. akt III SA/Gd 661/19, LEX nr 2763237; prawomocny wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 września 2019 r. sygn. akt III SA/Gl 544/19, LEX nr 2726405).

Ustosunkowując się do ww. zasadnych zarzutów skargi kasacyjnej należy ponadto stwierdzić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu mogą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Potwierdza tę zasadę obowiązujący w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie u.s.g. wprost stanowiący, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. Przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu jest zasadniczo niedopuszczalna i nie może prowadzić do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązkiwania danej normy w innym akcie prawnym.

Nie można podzielić tej argumentacji Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którą tylko całościowe uregulowanie danej materii w akcie prawa miejscowego należy uznać za prawidłowe, ponieważ wówczas dana uchwała jest czytelna, spójna i kompleksowo regulująca daną materię niezależnie od tego, czy jest zgodna z delegacją ustawową. Taki sposób wykładni prowadziłby do uznania, że do regulacji danej treści w akcie prawa miejscowego nie byłaby potrzebna delegacja ustawowa. Taki wniosek jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działania organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1042/19, LEX nr 3030693)".

Organ nadzoru podziela powyższy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który został wydany wskutek wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 4 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Ke 209/21, a który to wyrok pierwszoinstancyjny został przywołany przez władze Gminy Gnojnik i cytowany na poparcie swojego stanowiska. NSA uchylił pkt 2 zaskarżonego wyroku i stwierdził nieważność uchwały, w zakresie w którym określiła materialne przesłanki odwołania członków zespołu.

Kolejne wyroki WSA w Kielcach przywołane przez władze Gminy Gnojnik w przesłanych organowi nadzoru wyjaśnieniach, podobnie zostały zaskarżone i Naczelny Sąd Administracyjny wydał odmienne rozstrzygnięcia, co uszło uwadze władz Gminy Gnojnik:

- wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 listopada 2020 r., sygn. akt: II SA/Ke 721/20 - NSA wyrokiem z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. akt: III OSK 4197/21, LEX nr 3340293 uchylił pkt 2 wyroku Sądu I-ej instancji i stwierdził nieważność uchwały, w zakresie w którym określiła materialne przesłanki odwołania członków zespołu,
- wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 października 2020 r., sygn. akt: II SA/Ke 763/20 - NSA wyrokiem z dnia 6 października 2021 r., sygn. akt: III OSK 4042/21, LEX nr 3340459 uchylił pkt 2 wyroku Sądu I-ej instancji i stwierdził nieważność uchwały, w zakresie w którym określiła materialne przesłanki odwołania członków zespołu,
- wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 października 2020 r., sygn. akt: II SA/Ke 682/20 - NSA wyrokiem z dnia 6 października 2021 r., sygn. akt: III OSK 3984/21, LEX nr 3340436 uchylił pkt 2 wyroku Sądu I-ej instancji i stwierdził nieważność uchwały, w zakresie w którym określiła materialne przesłanki odwołania członków zespołu.

Wyroki WSA w Krakowie przywołane przez władze Gminy Gnojnik są co prawda orzeczeniami prawomocnymi, które nie zostały zaskarżone do NSA, nie przełamały one jednak jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w materii objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym. Nie sposób się również zgodzić z następującą argumentacją władz Gminy Gnojnik: "*określenie w akcie prawa miejscowego przesłanek, których wystąpienie warunkuje możliwość odwołania członka Zespołu ma charakter gwarancyjny i wzmacnia niezależność członka Zespołu względem Wójta, jako organu, który stosownie do art. 9a ust. 2 powołuje członków Zespołu oraz mieści się w zakresie pojęcia trybu odwoływania*". Jest to, jak wywiedziono powyżej argumentacja contra legem i jako taka pozostaje nieuprawniona, organ stanowiący nie został wyposażony przez ustawodawcę w takie kompetencje.

Podsumowując, uznać należy, iż uchwała Rady Gminy Gnojnik w kwestionowanej przez organ nadzoru części, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, art. 94 w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co czyni koniecznym wyeliminowanie jej z obrotu prawnego w drodze niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powyższe naruszenia prawa mają charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przez istotną sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, w tym z ustawą (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt P 9/02, OTK-A 2003/9/100). Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym istotne naruszenie prawa to takie jego naruszenie, które m.in. polega na podjęciu uchwały o treści nieznajdującej właściwej delegacji ustawowej, czyli bez podstawy prawnej (por. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11, LEX nr 1081742; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14, LEX nr 1990891; wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2462/15, LEX nr 2339667).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały, w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z treścią normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy 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 doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Stosownie zaś do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Rafał Czeladzki

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Gnojnik,
- 2) Wójt Gminy Gnojnik,
- 3) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie,
- 4) Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego.
- 5) aa