



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 września 2023 r.

Poz. 8447

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.360.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 września 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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 5, § 2 ust. 1 oraz § 2 ust. 2 pkt 4 uchwały nr LXIV/639/2023 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Ostrów Wielkopolski - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 9 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski podjęła uchwałę nr LXIV/639/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Ostrów Wielkopolski, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 sierpnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, zgodnie z którym: „Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego”.

Uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucja w art. 7 obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza NSA

w cytowanym wyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Organ nadzoru podkreśla, że brzmienie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 22 czerwca 2023 r. zostało zmienione mocą art. 1 pkt 15 lit. 1 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 535). Obecnie norma kompetencyjna zawarta w art. 9a ust. 15 ustawy upoważnia radę gminy do uregulowania w przedmiotowej uchwale tylko i wyłącznie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (wyłączono z niej natomiast kompetencję do określenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu). Wielki słownik języka polskiego PWN (Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., wyd. I, Warszawa, 2018 r., t. 4) podaje znaczenie słowa „tryb” jako procedurę, a słowa „sposób” jako „formę wykonania czegoś”.

W § 1 ust. 5 uchwały Rada Gminy Ostrów Wielkopolski postanowiła, że: "Członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony". Zdaniem organu nadzoru określenie czasu pełnienia funkcji członków zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w pojęciu "trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu". Przepisy ustawy nie zawierają delegacji dla rady do wypowiedziania się na temat kadencji członków zespołu interdyscyplinarnego. W ocenie organu nadzoru określenie w uchwale okresu kadencji członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 9a ust. 15 ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z 18 września 2019 r., III SA/Gl 544/19, wyrok WSA w Bydgoszczy z 28 stycznia 2020 r., II SA/Bd 1038/19).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także przepis § 2 ust. 1 uchwały, w myśl którego: „Członkowie Zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania przez Wójta Gminy Ostrów Wielkopolski”. W ocenie organu nadzoru, w zakresie omawianego upoważnienia ustawowego nie mieści się określenie czasu, na jaki powoływani są członkowie zespołu interdyscyplinarnego. Przedmiotowa regulacja nie dotyczy bowiem ani trybu, ani sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, odnosi się natomiast do kwestii związanych z kadencją zespołu, której uregulowanie nie należy do właściwości rady gminy (por. pogląd wyrażony w uzasadnieniach wyroków WSA w Gliwicach z 9 sierpnia 2022 r., III SA/Gl 1542/21 oraz WSA w Łodzi z 15 lipca 2020 r., III SA/Łd 103/20). Uznać należy zatem, że również przepis § 2 ust. 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Stosownie do § 2 ust. 2 pkt 4 uchwały: „Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski odwołuje członka Zespołu z powodu ustania zatrudnienia członka Zespołu w podmiocie, który typował go do pracy w Zespole lub ustania członkostwa w organizacji, która typowała członka do pracy w Zespole”. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie uchwały stanowi także istotne naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy. Treść art. 9a ust. 15 ustawy nie uprawnia bowiem rady do ustalania przesłanki materialnoprawnej, której ziszczenie przesądza o odwołaniu członka Zespołu, co wykracza poza delegację ustawową i tym samym narusza prawo w stopniu istotnym. Norma kompetencyjna zawarta w art. 9a ust. 15 ustawy upoważnia radę do uregulowania w przedmiotowej uchwale tylko i wyłącznie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Kwestionowany wyżej przepis uchwały nie mieści się w pojęciu trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 11 grudnia 2019 r., IV SA/Po 756/19, wyrok NSA z 1 czerwca 2022 r., III OSK 5134/21).

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. 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.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski
2. Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski