



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2023 r.

Poz. 10120

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.397.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 listopada 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 załącznika do uchwały nr LXVIII/530/2023 Rady Gminy Gniezno z dnia 28 września 2023 r. w sprawie trybu oraz sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Gniezno w części obejmującej: § 1 ust. 2 i 3, § 2 ust. 1 w zakresie zwrotu: „, podpisuje z tymi podmiotami porozumienie”, § 2 ust. 3 lit. c i d oraz § 3 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2023 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr LXVIII/530/2023 w sprawie trybu oraz sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Gniezno, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez przepisy ustawy z 9 marca 2023 o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. 2023 poz. 535)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 października 2023 r.

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

Zgodnie z brzmieniem 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”, rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Uchwała podejmowana w oparciu o przepis art. 9a ust. 15 ustawy 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. Z kolei art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje 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; CBOSA). 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, iż art. 9a ust. 15 ustawy został zmieniony art. 1 pkt 15 lit. l 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), z dniem 22 czerwca 2023 r. 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 ocenie organu nadzoru, omawiana delegacja ustawowa, obowiązująca na dzień podejmowania badanej uchwały, nie dawała radzie gminy upoważnienia do uchwalenia regulacji o treści: „Zespół opracowuje i przyjmuje regulamin określający szczegółowe warunki swojego funkcjonowania oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych” (§ 1 ust. 2 załącznika do uchwały), „Osoby wchodzące w skład Zespołu oraz grup diagnostyczno-pomocowych współpracują ze sobą oraz innymi podmiotami podejmującymi działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej” (§ 1 ust. 3 załącznika do uchwały), „Przewodniczący Zespołu i jego Zastępca są wybierani na pierwszym posiedzeniu Zespołu spośród jego członków” (§ 3 załącznika do uchwały). Tak zredagowane przepisy nie określają ani trybu, ani sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu dyscyplinarnego. Nadto, przepisy § 1 ust. 2 i § 3 załącznika do uchwały wkraczają w materię ustawową, unormowaną odpowiednio w art. 9a ust. 6b („Zespół interdyscyplinarny opracowuje i przyjmuje regulamin określający szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych”) oraz w art. 9a ust. 6 („Przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków”) i ust. 6a zdanie pierwsze („Zespół interdyscyplinarny wybiera spośród swoich członków zastępcę przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, który wykonuje obowiązki powierzone mu przez przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego i zastępuje go w czasie nieobecności”) ustawy. Unormowanie powyższych kwestii na poziomie ustawowym wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencje uchwałodawcze rady gminy w tym zakresie.

Stwierdzić zatem należy, że przepisy § 1 ust. 2 i 3 oraz § 3 załącznika do uchwały zostały uchwalone przez Radę Gminy Gniezno z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością wadliwych regulacji.

W ocenie organu nadzoru, omawiana delegacja ustawowa nie daje również radzie gminy upoważnienia do ustalania przesłanek odwoływania członków zespołu. W świetle art. 9a ust. 15 ustawy, rada może uregulować wyłącznie tryb i sposób odwoływania członków zespołu. Granice uprawnień rady obejmują zatem wyłącznie kwestie proceduralne, a nie materialnoprawne. Kompetencje pozostające w zakresie pojęć „sposobu” i „trybu” odnoszą się bowiem do zagadnień proceduralnych związanych z powoływaniem i odwoływaniem członków zespołu, zatem rada nie jest uprawniona do wprowadzenia przesłanek odwołania członków zespołu. Podobne stanowisko zaprezentowano w uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z 22 lipca 2021 r., III SA/Gd 122/21 (por. także wyroki WSA w Poznaniu: z 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 56/18 oraz z 11 grudnia 2019 r., IV SA/Po 756/19; wyrok NSA z 1 czerwca 2022 r., III OSK 5134/21).

W świetle powyższego zakwestionować należy przepis § 2 ust. 3 lit. c i d załącznika do uchwały, w którym rada postanowiła, że: „Odwołanie członka Zespołu następuje w razie: [...] c) zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy, z którą związane było wytypowanie do pracy w Zespole; d) niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków określonych w pisemnym porozumieniu, o którym mowa w ust. 1”. Określając powołane przesłanki odwołania członka Zespołu, rada w sposób

istotny naruszyła normę kompetencyjną wynikającą z art. 9a ust. 15 ustawy, co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 2 ust. 1 załącznika do uchwały, w myśl którego: „Wójt Gminy Gniezno występuje do osób kierujących podmiotami, o których mowa w art. 9 ust. 3-5 Ustawy, o wytypowanie osoby lub osób do pracy w Zespole, a następnie po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wytypowanej osoby lub osób do pracy w Zespole, podpisuje z tymi podmiotami porozumienie”.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na błędne odwołanie w cytowanej regulacji do „art. 9 ust. 3-5” ustawy – przepis ten (art. 9) składa się jedynie z dwóch ustępów, a przedmiot ich regulacji nie odnosi się do zespołu interdyscyplinarnego. Nie budzi zatem wątpliwości, że wolą rady było odwołanie do przepisu art. 9a ustawy, w którym w ust. 3-5 unormowana została materia dotycząca składu zespołu interdyscyplinarnego i uczestniczenia w takim zespole wskazanych podmiotów (lub ich przedstawicieli).

Tak ustalona treść normy prawnej wynikająca z § 2 ust. 1 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 9a ust. 8 zdanie pierwsze ustawy. Zgodnie z tym przepisem: „Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5”. Z zakwestionowanego przepisu załącznika do uchwały wynika, że przedmiotowe porozumienia Wójt Gminy Gniezno będzie zawierał również z kuratorami sądowymi, o których mowa w art. 9a ust. 4 ustawy, co pozostaje w sprzeczności z art. 9a ust. 8 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru uznał za konieczne, a zarazem wystarczające, stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu: „, podpisuje z tymi podmiotami porozumienie”.

Organ nadzoru podkreśla, iż stwierdzając nieważność § 2 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyżej wskazanym, kierował się tym, aby uchwała odpowiadała prawu i jednocześnie pozostała w obrocie prawnym. Ma jednak świadomość, iż treść konwalidowanego niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym przepisu nie będzie zgodna z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, a w konsekwencji także z zasadami prawidłowej legislacji. W obrocie pozostanie bowiem przepis o następującym brzmieniu: „Wójt Gminy Gniezno występuje do osób kierujących podmiotami, o których mowa w art. 9 ust. 3-5 Ustawy, o wytypowanie osoby lub osób do pracy w Zespole, a następnie po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wytypowanej osoby lub osób do pracy w Zespole”. Zasadnym byłoby zatem, aby w niedalekiej przyszłości Rada Gminy Gniezno dokonała nowelizacji przedmiotowej uchwały w taki sposób, aby treść § 2 ust. 1 w jej załączniku odpowiadała w pełni regułom prawidłowej legislacji i poprawnej polszczyzny.

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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:

Rada Gminy Gniezno

Wójt Gminy Gniezno