



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 października 2023 r.

WNP-P.4131.24.2023.IJ

Rada Miasta i Gminy w Sannikach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały Rady Miasta i Gminy w Sannikach Nr 356/LXXVI/2023 z dnia 7 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, w części, tj: w zakresie ustaleń zawartych w § 1 ust. 2, w § 1 ust. 3 co do słów „w formie zarządzenia”, w § 1 ust. 4 i ust. 5 oraz w § 2 ust. 1 pkt 3.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy w Sannikach na sesji w dniu 7 września 2023 r. podjęła uchwałę, która zgodnie z jej tytułem, powinna określać tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej 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.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że art. 9a ust. 15 został zmieniony mocą 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), która weszła w życie dnia 22 czerwca 2023 r.

Obowiązująca przed nowelizacją ustawa przyznawała radzie gminy szerszy zakres upoważnienia, albowiem obejmowało ono określenie nie tylko trybu i sposobu powoływania

i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, ale również szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Obecnie, po zmianie ustawy, rada gminy upoważniona została jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania członków zespołu, natomiast szczegółowe warunki jego funkcjonowania określone powinny zostać w regulaminie opracowanym i przyjętym przez sam zespół w trybie art. 9a ust. 6b ustawy.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy, w zakresie wskazanym w niniejszym rozstrzygnięciu.

Przepis ten stanowi, iż Rada Gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Zastosowanie tej formuły z jednej strony oznacza obowiązek uregulowania w uchwale wszystkich elementów określonych tym przepisem, z drugiej zaś strony wyznacza radzie gminy granice upoważnienia ustawowego. Przekroczeniem granic tego upoważnienia będzie zatem zawarcie w uchwale regulacji nieznajdujących uzasadnienia w normie kompetencyjnej wynikającej z art. 9a ust. 15 ustawy.

Tym samym z powołanego wyżej przepisu wynika, że Rada ma za zadanie unormować wyłącznie zagadnienia wynikające z delegacji ustawowej. Upoważnienia ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, musi być ono wyraźne a nie dorozumiane, co oznacza, że organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych, niż określone w przepisie ustawowym.

Tymczasem w §1 ust. 2 Uchwały Rada postanowiła, że: „Burmistrz Miasta i Gminy Sanniki, występuje do osób zarządzających podmiotami o których mowa w art. 9 ust. 3, 3a lub 5 ustawy (...) o wyznaczenie osób do pracy w Zespole Interdyscyplinarnym (...), a następnie po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wskazanych osób na prace w Zespole, podpisuje z tymi podmiotami porozumienie”. Zgodnie z art. 9a ust. 8 ustawy treść porozumień ustalana jest pomiędzy burmistrzem a podmiotami uczestniczącymi w zespole, nie jest to zatem materia do regulowania przed radę gminy. Nie można tego również uznać za element procedury powoływania i odwoływania członków Zespołu (przy takim zapisie odwołanie członka zespołu wymagałoby każdorazowo zmiany porozumienia). Zapis ten stoi również w sprzeczności z §1 ust. 3 Uchwały, stanowiącym, że członków zespołu powołuje Burmistrz Miasta i Gminy Sanniki - nie wiadomo zatem ostatecznie, czy Burmistrz powołuje indywidualnie członków zespołu, czy wynikać to ma z zawartego porozumienia.

W ocenie organu nadzoru wskazana wyżej regulacja stanowi przekroczenie kompetencji rady gminy do podjęcia uchwały, które powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym Sąd wskazał: „ (...) opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do odejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

W §1 ust. 3 przedmiotowej Uchwały Rada ustaliła, że Zespół Interdyscyplinarny powołuje Burmistrz w formie zarządzenia.

Stosownie do treści art. 9a ust. 2 ustawy zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ustawa nie wskazuje formy prawnej w jakiej powoływany jest zespół, zatem określenie jej formy w uchwale jako „zarządzenia”, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, która obejmuje jedynie określenie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu czyli procedurę a nie formę prawną ich powołania.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12), stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia.

Ponadto, § 1 ust. 4 przedmiotowej Uchwały stanowi powtórzenie art. 9a ust. 3a ustawy, zaś § 1 ust. 5 stanowi powtórzenie i modyfikację art. 9a ust. 5 ustawy.

Podkreślić należy, iż orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92- ONSA 1993/2/44; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. Nr 283), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis

będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W § 2 ust. 1 Uchwały Rada określiła przypadki odwołania członka Zespołu w tym w pkt 3 jedną z przesłanek, a mianowicie: „w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe”, do czego Rada nie miała upoważnienia. Kompetencji uchwałodawczej rady gminy poddano wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa, nie natomiast materialne przesłanki odwołania członków zespołu.

Granice uprawnienia Rady obejmują 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.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. W wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5134/21 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego (...) 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. (...). 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” (źródło: Lex nr 3355559). Podobnie: wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 6518/21; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 676/19; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 229/11).

W świetle powołanych wyżej wyroków i utrwalonego w tym zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz brzmienia art. 9a ustawy, zdaniem organu nadzoru Rada Miasta i Gminy Sanniki zawarła w Uchwale Nr 356/LXXVI/2023 z dnia 7 września 2023 r. regulacje, które wykraczają poza delegację ustawową. W akcie prawa miejscowego zamieszczone mogą być wyłącznie postanowienia regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym. Działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działanie 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.

Reasumując, uznać należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej Uchwały, w zakresie ustaleń zawartych: w § 1 ust. 2, w § 1 ust. 3 w zakresie słów: „w formie zarządzenia”, w § 1 ust. 4 i ust. 5 oraz w § 2 ust. 1 pkt 3, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Miastu i Gminie w Sannikach skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/