



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 września 2023 r.

WNP-I.4131.198.2023

Rada Gminy Prażmów
ul. Piotra Czołchańskiego 1
05-505 Prażmów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688, zwanej dalej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI.685.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 14 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Prażmów, w zakresie ustaleń: § 3 oraz § 6.

Uzasadnienie

Na sesji 14 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LVI.685.2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Prażmów.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., a także art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249, z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.d.”.

„Uchwały podjęte przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w sprawach powołania wskazanych powyżej jednostek organizacyjnych mają charakter aktów prawa miejscowego. Skierowane są do podmiotów usytuowanych na zewnątrz administracji. Powtarzalny charakter uchwał powołujących, m. in. zespoły interdyscyplinarne, wskazuje na abstrakcyjność tych aktów. Ponadto, uchwała o powołaniu i odwołaniu członków zespołu interdyscyplinarnego odnosi się do sytuacji prawnej mieszkańców danej wspólnoty

samorządowej, ofiar przemocy w rodzinie i jej sprawców.” (K. Wlaźlak, „Komentarz praktyczny. Zespół interdyscyplinarny – nowa instytucja współpracy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, LEX/el. dla Samorządu Terytorialnego 2011). Skoro uchwały w niniejszym przedmiocie są aktami prawa miejscowego, muszą być, zgodnie z art. 42 u.s.g., w związku z 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) publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wchodzą one w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin.

Zgodnie z § 9 przedmiotowej uchwały, niniejszy akt wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, a zatem w trybie właściwym dla aktów prawa miejscowego.

W § 3 uchwały Nr LVI.685.2023 Rada Gminy Prażmów określiła sposób powoływania i odwoływania przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego. Z treści tegoż przepisu wprost wynika, m. in. sposób i tryb powoływania przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego (ust. 2), sposób wyboru zastępcy przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego oraz zakres wykonywanych przez niego obowiązków (ust. 3), a także tryb i sposób odwołania przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego (ust. 4 i ust. 5).

W ocenie organu nadzoru, zakres delegacji przewidziany w art. 9a ust. 15 p.p.d. nie obejmuje procedury dotyczącej powoływania i odwoływania przewodniczącego oraz zastępcy przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, gdyż zagadnienie to stanowi uszczegółowienie delegacji i winno zostać uregulowane w odrębnym akcie, tj. w regulaminie określającym szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych (art. 9a ust. 6b p.p.d.).

Treść art. 9a odrębnie wskazuje sposób wyboru przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 6 p.p.d.), tj. wybierany jest on na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków, a zatem ustawodawca wyodrębnił powyższe zagadnienie od normy przewidzianej w art. 9a ust. 15, tj. zakresu przedmiotowego uchwały dotyczącej trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Na marginesie warto wskazać, iż przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 25 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 2896/15, nie ma własnych kompetencji i pełni funkcję organizatorską dla sprawnego działania zespołu interdyscyplinarnego.

W § 6 niniejszej uchwały Rada Gminy Prażmów wskazała m. in. opracowanie i przyjęcie przez zespół regulaminu określającego szczegółowe warunki swojego

funkcjonowania oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych (ust. 1), obowiązek szkolenia członków Zespołu Interdyscyplinarnego (ust. 2), obowiązek współpracy członków Zespołu Interdyscyplinarnego z grupami diagnostyczno-pomocowymi (ust. 3), obowiązkowy udział w posiedzeniach Zespołu Interdyscyplinarnego (ust. 4), wykonywanie przez członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych zadań w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych (ust. 5) oraz zapewnienie obsługi organizacyjno-technicznej oraz finansowej Zespołu Interdyscyplinarnego przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej (ust. 6). Przy czym należy wskazać, iż ewentualne nałożenia jakichkolwiek obowiązków winno bezpośrednio wynikać wprost z przepisu upoważniającego.

Należy podkreślić, iż Rada Gminy Prażmów została zobowiązana do uregulowania w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 15 p.p.d.). Realizując delegację ustawową rada gminy może ustanawiać przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów, ale dotyczy to kwestii nie objętych żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Z istoty prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu wykonującego delegację ustawową, która polega na powtarzaniu lub modyfikowaniu wiążących go norm o charakterze obowiązującym. Pogląd taki potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 stwierdził, iż: „(...) godzi to w zasadę legislacji i może mieć charakter dezinformujący. Zgodnie bowiem z § 137 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”. Nie należy zatem domniemywać kompetencji ani też stosować wykładni rozszerzającej. Na radzie gminy spoczywa jedynie obowiązek określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Wszelkie normy prawne wykraczające poza powyższą delegację stanowią, w ocenie organu nadzoru, działanie o charakterze nieuprawnionym.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 29 kwietnia 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 940/21: „Treść wskazanego przepisu ustawy nie przewiduje dla rady gminy kompetencji do wskazania sposobu działania grup roboczych w ramach zespołu interdyscyplinarnego, (...). Upoważnienie rady gminy określone w art. 9a ust. 15 ustawy nie uprawnia rady gminy do określenia zasad funkcjonowania grup roboczych zespołu interdyscyplinarnego. Uprawnienie do tworzenia grup roboczych w ramach zespołu interdyscyplinarnego wynikające z art. 9a ust. 10 ustawy nie

oznacza, że kompetencja rady gminy określona w art. 9a ust. 15 ustawy odnosi się również do grup roboczych.”.

Zgodnie z treścią ww. wyroku: „ (...) w zakresie upoważnienia ustawowego udzielonego przez ustawodawcę radzie gminy nie mieści się także kompetencja do wprowadzenia wymogu obowiązkowego uczestnictwa w spotkaniach zespołu. Upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły.”.

Z przepisu delegacyjnego wynika, iż rada gminy została upoważniona jedynie do określenia w drodze uchwały trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, ale nie do określenia celów czy zadań zespołu, co regulują przepisy p.p.d. W tym zakresie Rada Gminy Prażmów wkroczyła w materię uregulowaną ustawą, przy czym regulacje stanowią modyfikację materii ustawowej, co tym bardziej jest działaniem niedopuszczalnym (por. wyrok NSA z 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4127/21; wyrok WSA w Łodzi z 27 stycznia 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 540/21).

Jako istotne naruszenie prawa uchwałą organu samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądów administracyjnych traktowane jest naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podjęcia uchwały, naruszenie podstawy prawnej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. m. in. wyrok NSA z 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11; z 26 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 412/11; z 5 września 2017 r. sygn. akt I OSK 124/17). Przy czym istotna sprzeczność uchwały z prawem określana jest jako wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z jednoznacznych naruszeń przepisów prawa materialnego lub formalnego, niepozwalających na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia lub skutki, jakie wywołuje (por. wyrok NSA z 12 września 2017 r. sygn. akt II OSK 2884/16).

W konsekwencji uznać należy, że uregulowania wskazane w § 3 i § 6 przedmiotowej uchwały wykraczają poza delegację określoną w art. 9a ust. 15 p.p.d. Gmina nie może wykraczać poza swoje kompetencje, nawet jeżeli cel wprowadzanych uregulowań dla jej mieszkańców byłby słuszny. Wszelkie regulacje, co do których rada nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem jako naruszające art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że organ, w tym także stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia

poza zakres upoważnienia ustawowego. (wyrok WSA z 4 listopada 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

Konkludując powyższe, w ocenie organu nadzoru, postanowienia zawarte w § 3 i § 6 uchwały Nr LVI.685.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 14 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Prażmów zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa i winny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/