



Poznań, 27 lipca 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.290.2023.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 pkt 4 oraz § 2 ust. 3 w zakresie wyrazów: „pkt 3” uchwały nr XLI/297/2023 Rady Miejskiej w Pogorzeli z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Pogorzeli podjęła uchwałę nr XLI/297/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 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 27 czerwca 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 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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; CBOSA).

W § 1 ust. 5 uchwały rada postanowiła: „Członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony”.

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. 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”.

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie tak sformułowanego 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; CBOSA).

Tym samym stwierdzić należy nieważność § 1 ust. 5 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy.

W myśl § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały: „Burmistrz Pogorzeli 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, omawiana delegacja ustawowa nie daje również radzie gminy upoważnienia do ustalania przesłanek odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Regulacja ta nie mieści się w pojęciu trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu dyscyplinarnego. Stanowisko to zaprezentowano w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 56/18 (opubl. w Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2018 r. poz. 5407). Znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA: z 24 listopada 2021 r., III OSK 4190/21, z 1 czerwca 2022 r., III OSK 5134/21; z 20 października 2022 r., III OSK 5634/21; CBOSA).

Stwierdzić zatem należy, że przepis § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały został uchwalony przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością wadliwej regulacji.

W myśl § 2 ust. 3 uchwały: „Odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu. Podmiot wskazuje nowego przedstawiciela na członka Zespołu Interdyscyplinarnego, który powołany zostaje do Zespołu Interdyscyplinarnego w trybie określonym w § 1 pkt 3”. W przepisie tym zawarto błędne odwołanie do „§ 1 pkt 3”, co czyni go niejasnym. Zauważyć bowiem należy, że przepis § 1 uchwały podzielony jest na ustępy, a nie na punkty, przy czym ust. 3 (a właśnie jego zastosowanie może sugerować błędne odwołanie) odnosi się do postępowania w zapewnienia uczestnictwa w pracach zespołu interdyscyplinarnego kuratorom sądowym. Natomiast tryb i sposób powoływania do składu Zespołu Interdyscyplinarnego przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a lub 5 ustawy, normuje przepis § 1 ust. 2 uchwały.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94; CBOSA).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Zasada ta musi być zachowana także wówczas, gdy prawodawca miejscowy, redagując przepis prawa, decyduje się na posłużenie się odesłaniami (zarówno odesłaniami wewnętrznymi - do innych przepisów danego aktu, jak i zewnętrznymi - do przepisów zawartych w innych aktach normatywnych). Nadmienić należy, że reguły formułowania przepisów zawierających odesłania zawarte zostały w § 156-160 ZTP. Z postanowień § 156 ust. 2 i 3 ZTP wynika obowiązek jednoznacznego wskazania w przepisie odsyłającym przepisu lub przepisów prawnych, do których się odsyła.

Omawianych wymogów z pewnością nie spełnia przepis § 2 ust. 3 uchwały. Kwestionowana regulacja – poprzez nieprecyzyjne, mylące odwołanie do pkt 3 w § 1 uchwały - budzi istotne

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

wątpliwości co do tego, w jakim trybie ma nastąpić powołanie nowego członka Zespołu Interdyscyplinarnego (w miejsce odwołanego). Zdaniem organu nadzoru, w celu wyeliminowania wskazanego uchybienia, koniecznym i zarazem wystarczającym jest stwierdzenie nieważności omawianego przepisu w zakresie wyrazów: „pkt 3”.

W świetle powyższego, 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 Miejska w Pogorzeli
Burmistrz Pogorzeli

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117