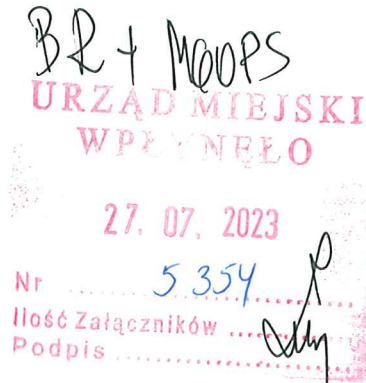




WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.423.2023.4



Poznań, 27 lipca 2023 r.

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 § 2 ust. 3 w zakresie wyrazów: „, o których mowa w ust. 2-3" i "tych", § 2 ust. 4 (drugi) oraz § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały nr LXX/424/2023 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Okonku podjęła uchwałę nr LXX/424/2023 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 r., poz. 40 ze zm. z 2023 r. poz. 572), art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249, ze zm. z 2023 r. poz. 289, 535)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 czerwca 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.), dalej: „ustawa”: „Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego”. Wymienione w treści art. 9a ust. 15 ustawy elementy stanowią obligatoryjne składniki uchwały, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane, co wynika z użytego przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia słowa „określi”.

Z treści § 2 uchwały wynika, że: „W celu powołania członków Zespołu, Burmistrz Okonka zwany dalej „Burmistrzem”, występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, zwanej dalej „ustawą”, o imienne wskazanie osoby albo osób mających być przedstawicielami danego podmiotu w Zespole”. Natomiast ust. 2

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

wskazanego przepisu stanowi, że: „W celu powołania członków Zespołu, Burmistrz Okonka może wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o imienne wskazanie osoby albo osób mających być przedstawicielami danego podmiotu w Zespole”. W § 2 ust. 3 uchwały uregulowano, że: „Po uzyskaniu od podmiotów, o których mowa w ust. 2-3 danych osób wskazanych przez te podmioty jako ich przedstawiciele, Burmistrz Okonka, zawiera z tymi podmiotami porozumienia, zgodnie z art. 9a ust.8 ustawy i powołuje tych przedstawicieli do Zespołu w drodze zarządzenia”. Natomiast zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 4 uchwały: „Na podstawie wniosku Żandarmerii Wojskowej, o którym mowa w art. 9a ust. 3a ww. ustawy, Burmistrz Okonka zawiera porozumienie zgodnie z art. 9a ust. 8 tej ustawy i powołuje osobę albo osoby wskazane imiennie jako przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej do składu Zespołu w drodze zarządzenia”.

Należy wskazać, że § 2 ust. 3 uchwały, zawiera w swej treści odesłanie do ust. 2-3, przy czym organ stanowiący nie sprecyzował, do ustępów którego paragrafu uchwały bądź artykułu ustawy się odwołuje, w związku z czym, treść tych przepisów jest nieczytelna i niejasna dla odbiorcy uchwały. Rada błędnie odniosła się do jednostki redakcyjnej ust. 3, gdyż jest to *de facto* jednostka redakcyjna tej samej normy, w której dokonano odwołania. Tak zredagowany przepis jest nieczytelny, co powoduje, że wyprowadzenie z niego normy prawnej jest trudne, a wręcz niemożliwe.

Z załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 poz. 283), dalej jako: "ZTP" wynika generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (szczególnie w § 6 ZTP). Każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 9 listopada 2022 r., IV SA/Po 582/22, CBOSA). Postulaty te znajdują swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji, wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26 marca 2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA).

Powyższa zasada musi być zachowana także wówczas, gdy prawodawca, redagując przepis prawa, decyduje się na posłużenie się odesłaniami (zarówno odesłaniami wewnętrznymi - do innych przepisów danego aktu, jak i odesłaniami zewnętrznymi - do przepisów zawartych w innych aktach normatywnych).

Nadmienić należy, że reguły formułowania przepisów zawierających odesłania zawarte zostały w § 156-160 ZTP. Zgodnie z § 156 ust. 1 ZTP: "Jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami". Niezależnie od tego, w którym ze wskazanych celów prawodawca posługuje się odesłaniami, w przepisie odsyłającym należy jednoznacznie wskazać przepis lub

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

przepisy prawne, do których się odsyła (§ 156 ust. 2 i 3 ZTP). Nie powinno się też odsyłać do przepisów, które już zawierają odesłania (§ 157 ZTP).

Organ nadzoru wskazuje także na treść § 124 ust. 2 ZTP: „Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret”. Przepis ten - na mocy postanowień § 143 ZTP - znajduje również zastosowanie do aktów prawa miejscowego. W badanej uchwale rada w sposób niezgodny z ZTP dokonała numeracji ustępów § 2 uchwały. Przepis § 2 uchwały zawiera bowiem dwa ustępy czwarte.

W świetle powyższego, organ nadzoru kierując się wskazanymi wyżej zasadami, w szczególności mając na względzie jasność i komunikatywność przepisów niniejszego aktu prawa miejscowego orzekł nieważność § 2 ust. 3 w zakresie wyrazów: „, o których mowa w ust. 2-3” i „tych”.

W § 2 ust. 4 (drugi) rada postanowiła: „Członkowie Zespołu pełnią swoją funkcję do czasu odwołania z jego składu”. Tymczasem w ocenie organu nadzoru określenie czasu pełnienia funkcji członka zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w pojęciu „trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego”. Przepisy ustawy nie zawierają delegacji dla rady do wypowiedziania się w powyższej materii. Określenie w uchwale okresu pełnienia funkcji w przedmiotowym zespole stanowi zatem przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 9a ust. 15 ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z 18 września 2019 r., III SA/GI 544/18).

W § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały uregulowano, że odwołanie członka zespołu może nastąpić w przypadku „ustania zatrudnienia członka Zespołu w podmiocie, który wskazał go do pracy w Zespole lub ustania członkostwa w organizacji, która wskazała członka do pracy w Zespole”.

W ocenie organu nadzoru norma kompetencyjna z art. 9a ust. 15 ustawy nie daje upoważnienia dla rady gminy do wskazywania przypadków, w których wójt (burmistrz albo prezydent miasta) odwołuje członków zespołu interdyscyplinarnego, a zezwala wyłącznie na określenie trybu i sposobu powoływania i odwoływania jego członków. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działanie organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa. O związku zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z 21 kwietnia 2020 r., II OSK 1042/19, CBOSA).

Zwrócić należy uwagę, że ustawa nie określa wymogów, jakimi powinien legitymować się członek zespołu interdyscyplinarnego czy też przesłanek materialno - prawnych ograniczających czy też wykluczających członkostwo w zespole. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego, jako że organ ten może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego. Wykluczone jest w tym zakresie domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanki uzasadniającej odwoływanie członków zespołu interdyscyplinarnego. Skoro ustawa nie określa wymogów, jakim powinien odpowiadać członek

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

zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest to zakres materii uchwałodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 22 lipca 2021 r., wyrok WSA w Kielcach z 23 lutego 2022 r., II SA/Ke 39/22 III SA/Gd 122/21; wyroki WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2018 r. IV SA/Po 56/18, z 11 grudnia 2019 r., IV SA/Po 756/19; wyrok NSA z 1 czerwca 2022 r., III OSK 5134/21 - CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, orzeczono 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 Okonku
Burmistrz Okonka

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu 27.07.2024 wynik weryfikacji
~~ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji~~

INSPEKTOR
Anna Bindek
Anna Bindek