



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 maja 2020 r.

Poz. 3657

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.424.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/141/2020 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie zmiany załącznika nr 1 uchwały Nr VI/40/2011 z dnia 30 marca 2011 r. dotyczącej trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Czernichowie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 218), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Czernichów na sesji w dniu 30 marca 2020 r. podjęła uchwałę Nr XVII/141/2020 w sprawie zmiany załącznika nr 1 uchwały Nr VI/40/2011 z dnia 30 marca 2011 r. dotyczącej trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Czernichowie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, dalej jako „uchwała”. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. w oparciu o art. 9a ust. 15 ustawy. Stosownie do wskazanego przepisu rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Z analizy pojęć użytych przez ustawodawcę wynika, że uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 wskazanej ustawy ma za zadanie unormować procedurę powoływania członków w skład zespołu interdyscyplinarnego, tak bowiem należy interpretować pojęcia „trybu i sposobu” powoływania i odwoływania jego członków. Jeśli chodzi natomiast o szczegółowe warunki jego funkcjonowania, należy przyjąć, że uchwała rady gminy ma doprecyzować regulacje ustawowe, zawarte w art. 9a ust. 7, ust. 10-14 powołanej ustawy, a więc określać, w jaki sposób zespół będzie pracował.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje zatem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy

powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru uznał, iż w niżej określonym zakresie stanowi ona niewypełnienie bądź przekroczenie upoważnienia ustawowego lub powtórzenie przepisów ustawy upoważniającej.

I tak, w treści § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Czernichów postanowiła, że *Zespół, powołuje Wójta Gminy Czernichów w drodze zarządzenia na okres czteroletni*. Tym samym Rada wykroczyła poza ramy delegacji ustawowej, obligującej organ stanowiący do określania trybu i sposobu powoływania i odwołania członków zespołu, a nie samego Zespołu. Unormowania dotyczące powołania zespołu interdyscyplinarnego określone zostały w treści art. 9a ust. 2 ustawy i nie mogą stanowić przedmiotu uchwały podejmowanej w oparciu o analizowany przepis art. 9a ust. 15 ustawy. Uwzględniając powyższe, stwierdzić należy również, że Rada ustalając tryb powołania Zespołu, a nie jego członków, nie wypełniła w pełnym zakresie treści delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości. Badana uchwała, będąca aktem prawa miejscowego, pozbawiona bowiem została obligatoryjnego elementu w zakresie określenia spójnego i kompletnego trybu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

W § 2 i § 3 załącznika do uchwały Rada Gminy Czernichów postanowiła, że *Zadaniem Zespołu jest integrowanie i koordynowanie działań przedstawicieli różnych podmiotów oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (§ 3) oraz, że Do zadań Zespołu należy w szczególności: 1) Diagnozowanie na terenie gminy Czernichów problemu przemocy w' rodzinie. 2) Podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą. 3) Inicjowanie interwencji w stosunku do środowiska dotkniętego przemocą. 4) Rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielania pomocy w sytuacji zagrożenia przemocą. 5) Inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie*. Tym samym, Rada Gminy ustalając zadania zespołu interdyscyplinarnego przekroczyła zakres delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 ustawy, upoważniającej Radę wyłącznie do określenia w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Ponadto przepis § 7 ust. 6 załącznika do uchwały, w którym Rada wskazała, że *Członkowie Zespołu i grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych*, stanowi powtórzenie przepisu art. 9a ust. 13 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Rada nie posiada bowiem kompetencji do stanowienia w materii już uregulowanej ustawowo. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Opisane powyżej uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVII/141/2020 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie zmiany załącznika nr 1 uchwały Nr VI/40/2011 z dnia 30 marca 2011 r. dotyczącej trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Czernichowie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak