



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 26 września 2023 r.

Poz. 5088

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.331.2023.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/1456/23 Rady Miasta Szczecin z dnia 5 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Szczecinie.

Uzasadnienie

W dniu 5 września 2023 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr LII/1456/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Szczecinie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 11 września 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej¹⁾, zgodnie z którym Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Granice kompetencji w takim kształcie zostały nadane z dniem 22 czerwca 2023 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw²⁾. Obowiązująca przed nowelizacją ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie 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. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, ustawodawca samodzielnie uregulował szereg kwestii dotyczących zespołu interdyscyplinarnego, w tym również warunki i zasady jego funkcjonowania.

Niewątpliwie więc znacznemu ograniczeniu uległo prawotwórcze uprawnienie rady gminy wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, okoliczność ta jednak, zdaniem organu nadzoru, nie wpływa na zmianę kwalifikacji uchwały i charakteru norm w niej zawartych. Zgodnie bowiem z jednolicie ukształtowaną linią orzecniczą uchwały podjęte w oparciu o art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej należą do kategorii aktów prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1922/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 124/19).

Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP³⁾) mają charakter generalny i abstrakcyjny. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Może być więc adresowany do określonej kategorii podmiotów. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych

¹⁾ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.)

²⁾ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 535).

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zachowanie⁴⁾. Przy czym wskazać należy, że istnienie upoważnienia ustawowego do wydania aktu nie oznacza konieczności jednoznacznego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady gminy stanowi akt prawa miejscowego. Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 489/19, i tam powołane: wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, wyrok NSA z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16).

Zdaniem organu nadzoru, postanowienia uchwały Nr LII/1456/23 noszą wskazane wyżej znamiona, po pierwsze niewątpliwie mają one charakter abstrakcyjny – nie konsumują się bowiem poprzez jednokrotne zastosowanie, skład Zespołu Interdyscyplinarnego będzie mógł ulegać zmianom na podstawie regulacji uchwały. Po drugie – przepisy uchwały kreują w przypadku ziszczenia się określonych przesłanek pewne obowiązki wobec podmiotów zewnętrznych, o których mowa w art. 9a ust. 3 – 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Ich adresatem są zatem odpowiednie instytucje publiczne.

Powyższe stwierdzenie, a więc uznanie uchwały wydanej na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej za akt prawa miejscowego, implikuje konieczność jej promulgacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ponieważ jest to warunkiem wejścia jej w życie, co wynika wprost z treści art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego.

W związku z tym, za istotnie wadliwe uznać należy wskazanie w §4 uchwały Nr LII/1456/23, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, z jednoczesnym pominięciem skierowania tego aktu do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niewykonanie zaś obowiązku prawidłowej promulgacji aktu prawa miejscowego jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna (por. wyroki NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08 oraz z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, WSA w Szczecinie z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 797/22).

Niezależnie od powyższego, stwierdzić również trzeba, że przepis §3 ust. 2 pkt 3 załącznika do badanego aktu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy o przemocy domowej. Zgodnie z jego brzmieniem „Odwołanie członka Zespołu może nastąpić w następujących przypadkach: skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe”. W ten sposób Rada Miasta Szczecin sformułowała materialną przesłankę odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego z jego składu, do czego nie została upoważniona przez prawodawcę. Jak podkreśla NSA w wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5134/21, określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w kategorii określenia warunków funkcjonowania zespołu ani też 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. (tak też np. NSA w wyroku z 24 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4190/21, wyrok NSA z 29 września 2021 r. sygn. akt III OSK 3964/21) Ustawodawca w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. upoważnił radę gminy do ustalania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Zakwestionowany w skardze kasacyjnej § 7 ust. 2 pkt 4, 5 oraz § 7 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały dotyczył ustalenia w samej uchwale negatywnych przesłanek wykluczających zasiadanie w zespole interdyscyplinarnym. Nie jest to również zakres obejmujący "tryb" lub "sposób" odwoływania członków zespołu. 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 uchwalodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy. Należy zwrócić co prawda uwagę, że w czasie wydania cyt. orzeczenia ustawa przyznawała radzie gminy szerszy zakres upoważnienia, gdyż obejmowało ono nie tylko określenie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, ale także szczegółowe warunki jego funkcjonowania. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, ustawodawca pozostawił radzie gminy wyłącznie kwestię unormowania trybu i sposobu powoływania i odwoływania jego

⁴⁾ por. wyroki NSA z dnia 5 kwietnia 2002r., sygn. akt I SA 2160/2001, z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/2005.

członków. W żadnym razie jednak (ani uprzednio, ani po nowelizacji art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej) nie uprawnia to rady gminy do wskazywania powodów odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego z jego składu.

W tym stanie rzeczy, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/1456/23 Rady Miasta Szczecin z dnia 5 września 2023 r. w *sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Szczecinie*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski