



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Małgorzata Herman
Sędziowie	Sędzia Barbara Brandys-Kmieciak Asesor WSA Piotr Pyszny (spr.)
Protokolant	Specjalista Beata Kujawska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 października 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Gliwice-Wschód
na uchwałę Rady Miasta Gliwice
z dnia 3 lutego 2011 r. nr IV/29/2011
w przedmiocie trybu powoływania i odwoływania członków Zespołu
Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych
warunków jego funkcjonowania

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części załącznika do tej uchwały obejmującej § 1, § 3 pkt 1 lit. c) i d), § 3 pkt 2 w części obejmującej słowa „w terminie 14 dni od złożenia wniosku o odwołanie”, § 3 pkt 4, § 8, § 10 wraz ze wzorem oświadczenia członka zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz członka grupy roboczej;
2. oddala skargę w pozostałym zakresie.



Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy Gliwice-Wschód (dalej jako Prokurator) w skardze złożonej do tutejszego Sądu zaskarżył uchwałę numer IV/29/2011 Rady Miejskiej w Gliwicach z 3 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia trybu powoływania i odwoływania członków Zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania w części, tj. w zakresie § 3 pkt 1 załącznika numer 1 do uchwały.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r., nr 180, poz. 1493 – dalej jako ustawa o przeciwdziałaniu), art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 – dalej jako usg) w zw. z art. 7, art. 87 ust. 2 i art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 . Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 – dalej jako Konstytucja RP) polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej poprzez przyznanie przewodniczącemu zespołu, członkowi zespołu oraz podmiotowi, który wskazał osobę jako członka Zespołu, możliwości kształtowania składu Zespołu interdyscyplinarnego poprzez możliwość składania wniosków o odwołanie członka Zespołu interdyscyplinarnego.

W oparciu o ten zarzut wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Prokurator w uzasadnieniu wniesionej skargi wskazał, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż jest aktem abstrakcyjnym, skierowanym do nieograniczonego kręgu adresatów.

Podniósł, że zaskarżony § 3 załącznika wprowadza katalog osób, które mogą złożyć wniosek o odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego. Ustawa zaś kompetencję kształtowania składu osobowego zespołu powierzyła wyłącznie prezydentowi miasta, wójtowi, burmistrzowi. Na poparcie swojej argumentacji przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 245/20.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Gliwicach (dalej również jako Rada Miejska) wniosła o jej oddalenie. Powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 16 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 327/21 wskazała, że umocowanie ustawowe do uchwalenia trybu powoływania i

odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego pozwala radzie gminy do uszczegółowienia kwestii nieregulowanych ustawą. Nadto, Prokurator również wnioskował o odwołanie obecnego i powołanie nowego członka zespołu z ramienia Prokuratury, korzystając z zaskarżonego uprawnienia.

Na rozprawie 18 października 2022 r. Prokurator rozszerzył zakres zaskarżenia domagając się stwierdzenia nieważności § 1, § 8, § 10 załącznika do uchwały wraz ze wzorem oświadczenia wskazując, że przepisy te powtarzają i modyfikują regulację ustawową, § 6, § 7 lit. f, § 9 pkt 1 co do zapisów dotyczących zastępcy przewodniczącego zespołu podając, że ustawa nie przewiduje powołania zastępcy przewodniczącego zespołu, § 3 pkt 4 jako stanowiącego niepotrzebne powtórzenie § 2 pkt 3, wniósł nadto o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 1 lit. b, c, i d oraz § 3 pkt 2 w części dotyczącej 14-dniowego terminu na rozpatrzenie wniosku o odwołanie członka zespołu.

Dla porządku wskazać należy, że załącznik do uchwały podzielony został na paragrafy, punkty i litery, a nie na ustępy, jak podawał Prokurator na rozprawie i jak zapisano w protokole z rozprawy. Podział na paragrafy, punkty i litery przyjął Sąd w wyroku i niniejszym uzasadnieniu, zgodnie z podziałem zawartym w zaskarżonym akcie. Wniosek Prokuratora o stwierdzenie nieważności paragrafów i ustępów został oceniony jako dotyczący paragrafów i punktów o tożsamych liczebnikach.

W odpowiedzi pełnomocnik organu domagał się oddalenia skargi wskazując, że uchwała ta funkcjonuje już od 2011 r. i odpowiada prawu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył co następuje:

Skarga jest uzasadniona w części.

Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 – dalej jako ppsa), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. W myśl z kolei art. 147 § 1 ppsa, sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały

wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Należy zaznaczyć, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego gdyż zawiera normy abstrakcyjne i generalne. Uchwała podjęta przez radę gminy będzie aktem prawa miejscowego, jeżeli będzie to akt normatywny, zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się, np. mogą to być zakazy, nakazy lub uprawnienia. Z kolei generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie.

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, który zgodnie z art. 42 usg w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów pranych podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Sąd orzekający w sprawie niniejszej w pełni podziela pogląd ugruntowany już w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że uchwała rady gminy w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1922/11, wyrok WSA w Poznaniu z 16 stycznia 2020r. w spr. IV SA/Po 738/19, wyrok WSA w Gliwicach z 9 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 1542/21).

Zaskarżona uchwała została jako akt prawa miejscowego opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 3 lutego 2011 r., nr 72, poz. 1294 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Kompetencja Prokuratora do zaskarżenia uchwały wynika z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1247), zgodnie z którym jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego.

Odnosnie do aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym (publikator podano w części historycznej uzasadnienia), zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Argumentując a contrario do treści art. 91 ust. 4 usg, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde istotne naruszenie prawa uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich nieważność (por. T. Woś (w:) T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762).

Przy ocenie stopnia naruszenia prawa znaczenie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, w którym Trybunał uznał, że za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Dalej w wyroku z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 845/18 WSA w Warszawie podkreślił, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Z kolei w wyroku z 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1650/16, NSA wskazał, że w świetle art. 91 ust. 1 i 4 usg przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa (tak również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 października 1990 r., sygn. akt SA/Lu 669/90) wszystkie powołane tu

wyroki sądów administracyjnych są dostępne w Bazie Orzeczeń na www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały stwierdzić przyjdzie, że w § 1 załącznika do uchwały wskazano, że zespół interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zostaje powołany w celu zwiększenia skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz inicjowania i wspierania działań zmierzających do zmniejszenia przemocy w rodzinie zamieszkałych na terenie miasta Gliwice.

W ocenie Sądu przepis ten stanowi modyfikację przepisu ustawowego. Zadania zespołu interdyscyplinarnego jednoznacznie określa art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Przepis ten został dodany do ustawy 1 sierpnia 2010 r., zatem w dacie podejmowania uchwały stanowił już część porządku prawnego. Zgodnie z tym przepisem zadaniem zespołu interdyscyplinarnego jest integrowanie i koordynowanie działań podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 5, oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności przez diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie; podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku; inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie; rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym; inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie.

Nie ulegało zatem wątpliwości, że § 1 załącznika do uchwały w stopniu istotnym narusza prawo. Rada nie tylko zmodyfikowała art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu, ale również przekroczyła umocowanie ustawowe z art. 9a ust. 15 ustawy, który przyznaje Radzie kompetencję do uchwalenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu, lecz nie do modyfikacji jego zadań.

Podobne zastrzeżenia budzi § 8 uchwały stanowiący, że zespół opracowuje projekt i będzie realizował Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie dla Miasta Gliwice. Realizacja programu polegać będzie w szczególności na integrowaniu i koordynowaniu działań podmiotów oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie obejmujących swym zakresem teren miasta Gliwice lub działających na rzecz mieszkańców miasta Gliwice.

Zgodnie zaś z art. 9b ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu, zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie.

Oznacza to, że zespół ma realizować działania określone w programie, a nie tworzyć projekt tego programu. Co więcej, rada gminy miała określić tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania, a nie cedować na zespół zadania nie mając do tego upoważnienia ustawowego. Powierzenie tworzenia programu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, ponieważ nie wchodzi w zakres szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Przepis § 10 załącznika do uchwały stanowi, że członkowie zespołu oraz grup roboczych przed przystąpieniem do wykonywania czynności w ramach prac zespołu lub grup roboczych składają Prezydentowi Miasta oświadczenie o zachowaniu w poufności informacji i danych, które uzyskali przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (wzór oświadczenia stanowi załącznik). Składając podpis pod ustalonym wzorem oświadczenia członek zespołu lub grupy roboczej oświadcza, że zachowa poufność wszelkich informacji i danych, które uzyska przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz, że znane mu są przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieupoważnionym.

Przepis ten oraz wzór załącznika stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowej art. 9c ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu. We wzorze oświadczenia członek zespołu lub grupy roboczej oświadcza, że zna przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieupoważnionym. W przepisie ustawy zaś nie pojawia się słowo „nieupoważnionym”, lecz „nieuprawnionym”. W ocenie Sądu użycie w uchwale słowa „nieupoważniony” zamiast „nieuprawniony” zmienia przepis ustawowy. Zakłada możliwość udzielenia upoważnienia do dostępu do danych osobowych, przy czym nie wiadomo kto i w jakim trybie miałby upoważniać osoby spoza członków zespołu lub grupy roboczej do uzyskania od nich danych osobowych tych osób, których sprawami zajmuje się zespół lub grupa robocza. Zdaniem Sądu nie w każdym przypadku powtórzenie regulacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, jednak

modyfikacja regulacji ustawowej przepisem uchwały zawsze godzi w hierarchię aktów prawnych.

Przepis art. 9c ust. 3 ustawy regulujący przetwarzanie danych osobowych obowiązywał już w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały, zatem organ uchwalając § 10 i wzór oświadczenia winien mieć na uwadze jego treść.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu mogą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Potwierdza tę zasadę obowiązujący w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 usg wprost stanowiący, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem.

Rację ma również Prokurator twierdząc, że wyłączną kompetencję do kształtowania składu osobowego zespołu posiada prezydent miasta (wójt, burmistrz). Zarzut ten został postawiony wobec § 3 pkt 1 lit. b, c, d oraz § 3 pkt 2 w zakresie dotyczącym terminu na odwołanie członka zespołu. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, Prezydent Miasta może odwołać członka zespołu:

- a). z urzędu,
- b). na jego wniosek,
- c). na wniosek pracodawcy, którego reprezentuje w zespole,
- d). na wniosek przewodniczącego zespołu.

Z kolei § 3 pkt 2 stanowi, że odwołanie członka zespołu odbywa się przez Prezydenta Miasta, w formie pisemnej, w terminie 14 dni od złożenia wniosku o jego odwołanie.

W ocenie Sądu zestawienie § 3 pkt 1 lit. c i d, wobec kategorycznego brzmienia § 3 pkt 2 prowadzi do wniosku, że rzeczywiście podmioty inne niż Prezydent mogą wpływać na skład osobowy zespołu. Jak bowiem inaczej zinterpretować zapis „odwołanie (...) odbywa się (...) w terminie (...)”. Konstrukcja przepisu wskazuje, że Prezydent zostaje związany wnioskiem pracodawcy lub przewodniczącego zespołu. Dostrzec należy również wewnętrzną sprzeczność pkt 1 i 2. O ile zgodnie z pkt 1 Prezydent „może odwołać”, o tyle w pkt 2 „odwołanie odbywa

się” w terminie 14 dni od złożenia wniosku o odwołanie. Omawiana regulacja w zakresie zakwestionowanym przez Sąd w sentencji wyroku narusza w stopniu istotnym art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu, zgodnie z którym zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Odnosząc się do odpowiedzi na skargę i zawartego tam argumentu, że sam Prokurator w nieodległej przeszłości złożył wniosek o odwołanie jego przedstawiciela ze składu zespołu stwierdzić przyjdzie, że taka sytuacja nie wyłącza zasadności skargi. Sąd w niniejszej sprawie bada legalność aktu prawa miejscowego, nie oceniając wcześniejszych sytuacji faktycznych zaistniałych na gruncie obowiązywania uchwały.

Skarga Prokuratora w zakresie dotyczącym § 3 pkt 1 lit b załącznika do uchwały została oddalona, o czym w dalszej części uzasadnienia, poświęconej punktowi drugiemu sentencji wyroku.

Zasadnym jest również zarzut Prokuratora dotyczący zbędnego powtórzenia w § 3 pkt 4 regulacji zawartej już uprzednio w § 2 pkt 3 załącznika do uchwały. Paragraf 2 pkt 3, zgodnie z którym Prezydent Miasta powołuje członków zespołu w drodze zarządzenia, stanowi realizację delegacji ustawowej art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu ustalenia trybu powoływania członków zespołu. Z kolei zakwestionowany § 3 pkt 4, stanowi, że powołanie odbywa się poprzez wydanie stosownego zarządzenia przez Prezydenta Miasta. Przepis ten stanowi niejako dopełnienie trybu uzupełnienia składu zespołu. Stanowi bowiem ostatni punkt § 3 dotyczącego odwołania członka zespołu i uzupełnienia jego składu. Jest to jednak uzupełnienie zbędne wobec powołanego wyżej § 2 pkt 3 przewidującego każdorazowe wydanie zarządzenia Prezydenta Miasta w celu powołania członków zespołu. Akt prawa miejscowego winien być zredagowany tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażał intencje prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Nie jest zrozumiałe dla adresatów uchwały dwukrotne regulowanie tego samego zagadnienia w dwóch różnych jednostkach redakcyjnych tego samego aktu prawnego, lecz poprzez zastosowanie różnych sformułowań. Zabieg taki czyni akt prawny niejasnym.

Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdził nieważność wymienionych w punkcie 1 sentencji wyroku przepisów załącznika do uchwały na podstawie art. 147 § 1 ppsa.

W punkcie 2 sentencji skarga została oddalona w pozostałym zakresie z następujących przyczyn:

Sąd nie dopatrył się naruszenia prawa w § 3 pkt 1 lit. b załącznika do uchwały, zgodnie z którym Prezydent Miasta może odwołać członka zespołu na jego wniosek.

Nie stanowi też naruszenia prawa § 6, § 7 lit. f oraz § 9 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie zapisów dotyczących zastępcy przewodniczącego zespołu. Paragraf 6 stanowi, że na pierwszym posiedzeniu zespołu członkowie spośród siebie wybierają przewodniczącego zespołu oraz zastępcę przewodniczącego. Wybór przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego dokonuje się zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków zespołu. Z kolei § 7 lit. f stanowi, że przewodniczący kieruje pracami zespołu, a w razie nieobecności przewodniczącego zespołu zastępuje go jego zastępca. Nadto, w myśl § 9 ust. 1 załącznika do uchwały z posiedzeń zespołu sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący lub w razie jego nieobecności jego zastępca.

W cytowanych wyżej przepisach załącznika do uchwały Prokurator dopatrył się przekroczenia kompetencji przyznanej Radzie Miasta stwierdzając, że żaden przepis ustawy nie dopuszcza powołania zastępcy przewodniczącego. Wprowadzenie zatem do uchwały osoby zastępcy przewodniczącego w sposób istotny narusza art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu.

Odnosnie zaś § 3 pkt 1 lit. b załącznika Prokurator podniósł, że przepis ten narusza wyłączną kompetencję Prezydenta Miasta do decydowania o składzie osobowym zespołu.

Rozstrzygnięcie sporu w tym zakresie wymaga odpowiedzi na pytanie, czy zapisy uchwał, w tym stanowiących akty prawa miejscowego, muszą być kazuistycznie umocowane w regulacji ustawowej, czy też należy przyjąć, że ustawowe upoważnienie do kształtowania ich treści jest generalne, a nie kazuistyczne. Prokurator stanął na stanowisku, że zgodne z prawem są tylko takie zapisy uchwały, które wyraźnie zostały w ustawie przewidziane. Możliwy jest jednak i drugi pogląd sprowadzający się do uznania, że brak ustawowego uregulowania

określonych kwestii ustrojowych tzw. milczenie ustawodawcy, nie oznacza generalnie zakazu wypowiedania się na dany temat w uchwale.

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela pogląd wyrażony w wyroku tutejszego Sądu z 20 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/GI 1725/21, zgodnie z którym milczenie ustawodawcy nie oznacza zakazu wypowiedania się na dany temat w uchwale, o ile tylko nie skutkuje nałożeniem na jednostki obowiązków nieprzewidzianych w ustawie albo pozbawieniem lub ograniczeniem przyznanych im ustawą uprawnień. Sąd w tamtej sprawie powołał się przede wszystkim na zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, która stanowi podstawową i najistotniejszą cechę samorządu gminnego i dotyczy nie tylko sfery prywatnoprawnej, ale także publicznoprawnej. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakakolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego (np. Prokuratora) dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 29 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 2103/17). Ta chroniona Konstytucyjnie samodzielność jest jednym z filarów demokratycznego, zdecentralizowanego i obywatelskiego Państwa i - w odróżnieniu od administracji rządowej - jest jedną z rudymenarnych zasad kreujących taki samorząd.

Nadto, w myśl art. 94 Konstytucji, organ samorządu podejmuje akt prawa miejscowego "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie", a tym samym dysponuje większą samodzielnością prawotwórczą, aniżeli organ wydający rozporządzenie, który działa na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP).

Nie można pominąć również Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przyjętej 15 października 1985 r. w Strasburgu a ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r. i opublikowanej w Dz. U. nr 124, poz. 607. Zgodnie z jej art. 3 ust. 1, samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Nadto społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji

innych organów władzy. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. Wreszcie stosownie do art. 8 ust. 3 kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

Na ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wskazują orzeczenia powołane już we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia. Ingerencja organów nadzoru winna być ograniczona do tych przypadków, kiedy działalność organów jednostek samorządu w sposób oczywisty i jednoznaczny narusza obowiązujące przepisy rangi ustawowej, a nie wówczas, gdy wypowiada się w kwestiach objętych "milczeniem ustawodawcy".

Mając na uwadze powyższe, Sąd nie podziela stanowiska Prokuratora, że w § 6, § 7 lit. f i § 9 pkt 1 załącznika do uchwały, Rada Miasta przekroczyła kompetencję ustawową wprowadzając przepisy nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym.

Przede wszystkim zespół interdyscyplinarny ma przeciwdziałać przemocy w rodzinie, odbywać posiedzenia w zależności od potrzeb, nie rzadziej niż raz na trzy miesiące (art. 9a ust. 7 ustawy o przeciwdziałaniu). Rolą przewodniczącego zespołu, jest zwoływanie posiedzeń zespołu, wszak § 7 lit. a załącznika do uchwały stanowi, że inicjuje on, organizuje i przewodniczy posiedzeniom zespołu. Tego przepisu Prokurator nie kwestionował. Słusznie zresztą, gdyż niewątpliwie reguluje on warunki funkcjonowania zespołu. Uszło jednak uwagi Prokuratora, że brak zastępcy przewodniczącego i niemożność wykonywania funkcji przez przewodniczącego zespołu paraliżowałby pracę zespołu. Co więcej, oznaczałby niemożność odbycia posiedzenia mimo wystąpienia takiej potrzeby.

Skoro zatem Rada Miasta uchwalając warunki funkcjonowania zespołu wprowadziła funkcję zastępcy przewodniczącego, to zdaniem Sądu wypełniła swój obowiązek należycie. Zapewniła funkcjonowanie tak istotnego podmiotu, którego zadaniem jest przecież przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

Biorąc pod uwagę prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw

publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców, nadto pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, nie można pozbawić Rady Miasta prawa do wprowadzenia uchwałą zastępcy przewodniczącego Zespołu mimo, że ustawodawca takiej funkcji nie przewidział. Taka regulacja mieści się w pojęciu „warunków funkcjonowania zespołu”, co zgodnie z ustawą miała uregulować Rada Miasta zaskarżoną uchwałą.

Odnosnie zaś § 3 pkt 1 lit b załącznika do uchwały, nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której członek zespołu z przyczyn osobistych, zdrowotnych, czy jakichkolwiek innych, nie jest w stanie dalej pełnić swoich obowiązków. Omawiany przepis umożliwia mu zatem złożenie do Prezydenta Miasta wniosku o odwołanie go ze składu zespołu. Wobec wyeliminowania niniejszym wyrokiem z § 3 pkt 2 czternastodniowego terminu, w którym Prezydent ma odwołać członka zespołu, kompetencja tegoż Prezydenta do kształtowania składu osobowego zespołu nie zostaje naruszona. Prezydent bowiem nadal „może odwołać członka na jego wniosek”, lecz nie musi tego zrobić; nie jest wnioskiem członka zespołu związany.

Skarga Prokuratora w zakresie, w jakim domagał się stwierdzenia nieważności § 6, § 7 lit. f, § 9 w części dotyczącej zastępcy przewodniczącego oraz w części 3 pkt 1 lit. b została oddalona na podstawie art. 151 ppsa.

