



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 27 marca 2023 r.

Poz. 1996

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 26/2023 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 24 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/421/2023 Rady Gminy Złotniki Kujawskie z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

UZASADNIENIE

W dniu 21 lutego 2023 r. Rada Gminy Złotniki Kujawskie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2021 r., poz. 1249), podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 lutego 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 13 marca 2023 r. znak: WNK.IV.4131.19.2023 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. Wójt Gminy Złotniki Kujawskie w odpowiedzi na pismo zgodził się w części z zarzutami zawartymi w cytowanym zawiadomieniu.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Stosownie do treści art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Kompetencje pozostające w zakresie pojęć „sposobu” i „trybu” powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego odnoszą się bowiem wyłącznie do zagadnień proceduralnych. Upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a zatem musi być ono wyraźne, a nie domniemane. W związku z tym wszelkie odstępstwa od tej zasady stanowią istotne naruszenie prawa. Organ uchwałodawczy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie ustawowym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. Skoro zatem przepis ustawowy nie przewiduje kompetencji rady gminy do określenia przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego, to takie postanowienia uchwały są niezgodne z prawem.

W załączniku nr 1 do uchwały rozdział 2 ust. 3 Rada postanowiła: „Członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego powoływani są na czas nieokreślony”. Zdaniem organu nadzoru określenie czasu pełnienia funkcji członków Zespołu Interdyscyplinarnego nie mieści się w pojęciu „trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu” ani w sformułowaniu „szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 103/20, odniósł się do kadencji zespołu interdyscyplinarnego. Przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie zawierają delegacji dla Rady do wypowiedzania się na temat kadencji Zespołu oraz członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Dalej, Sąd zauważył, że ustalenie w uchwale okresu kadencji zespołu jest pozaustawowym czasowym ograniczeniem funkcjonowania takiego zespołu co nie jest dopuszczalne w akcie prawa miejscowego. Określenie w uchwale okresu kadencji zespołu

interdyscyplinarnego stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 9a ust.15 ustawy z 29 lipca 2005r. Pogląd taki wyraził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 18 września 2019 r. w spr. III SA/GI 544/19 i WSA w Bydgoszczy w wyrokach z dnia 28 stycznia 2020 r. w spr. II SA/Bd 1038/19, z dnia 14 stycznia 2020 r. w spr. II SA/Bd 1014/19 i z dnia 22 stycznia 2020 r. w spr. II SA/Bd 974/19. Sąd w obecnym składzie podzielił pogląd wyrażony w wymienionych orzeczeniach. Dodać jedynie należy, że przepis ustawy upoważniającej organ samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej interpretacji i wykładnia rozszerzająca takiego przepisu nie jest dopuszczalna. W sytuacji gdy przepis ustawy wyznacza granice spraw, które ma regulować akt prawa miejscowego to niedopuszczalne jest regulowanie w tym akcie spraw nie objętych takim upoważnieniem. Skoro zatem upoważnienie, o którym mowa w art. 9a ust.15 u.p.p.r. nie obejmuje określenia przez radę gminy okresu kadencji zespołu interdyscyplinarnego to uchwała rady gminy nie może tej kwestii regulować. Podobnie Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 marca 2021 r., znak: PNIK-I.4131.132.2021. Zatem, w ocenie organu nadzoru powołany przepis wydano z przekroczeniem delegacji z art. 9a ust.15 u.p.p.r.

W załączniku nr 1 do uchwały rozdział 2 ust. 4 pkt 2, 3 i 4 postanowiono: „Wójt Gminy Złotniki Kujawskie odwołuje członka Zespołu Interdyscyplinarnego w drodze Zarządzenia”: na uzasadniony wniosek przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego, w przypadku pisemnej rezygnacji złożonej przez członka Zespołu Interdyscyplinarnego, na wniosek podmiotu, który wskazał osobę na członka Zespołu Interdyscyplinarnego, przy czym wniosek o odwołanie powinien zawierać wskazanie nowego przedstawiciela do Zespołu Interdyscyplinarnego”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 245/2020 zauważył: „(...) Tymczasem z przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. nie wynika, aby jakikolwiek inny podmiot poza burmistrzem (prezydentem, wójtem) mógł kształtować skład zespołu poprzez wnioskowanie o odwołanie członka zespołu. Uprawnienia takiego nie posiada zarówno podmiot, który wskazał osobę na członka zespołu ani przewodniczący zespołu ani inny członek zespołu. Uprawnienie do kształtowania składu zespołu posiada wyłącznie burmistrz. Uregulowanie przyjęte w zaskarżonym przepisie oznaczałoby natomiast, że inne podmioty niż burmistrz (członek zespołu, przewodniczący zespołu oraz podmiot, którego członek jest w składzie zespołu) niejako wpływałyby na skład osobowy zespołu poprzez wnioskowanie o „ustanie członkostwa” – podczas gdy jest to wyłączne uprawnienie burmistrza”. Podobnie w rozdziale 3 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Złotniki Kujawskie wskazała sytuacje, które mogą skutkować odwołaniem Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 19/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 42/20). Zdaniem organu nadzoru delegacja ustawowa nie przekazuje radzie gminy kompetencji do określenia przesłanek uzasadniających odwołanie Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego. W powołanych wyrokach Sąd odnosi się do członków zespołu interdyscyplinarnego, ale zdaniem organu nadzoru pogląd ten ma również odniesienie do Przewodniczącego Zespołu, który jest również członkiem Zespołu.

W załączniku nr 1 do uchwały rozdział 3 ust. 1 postanowiono: „Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego zostaje wybrany na czas nieokreślony na pierwszym posiedzeniu Zespołu, spośród jego członków w głosowaniu jawnym, większością głosów w obecności co najmniej 2/3 składu Zespołu”. Zdaniem organu nadzoru powyższe przepisy dotyczące sposobu wyboru przewodniczącego stanowią sprzeczną z art. 9a ust. 6 ustawy istotną modyfikację jego zapisów. Bowiem, z przepisu art. 9a ust. 6 ustawy nie wynikają kompetencje do określenia sposobu głosowania. Powyższe również dotyczy postanowienia: „Odwołanie następuje w wyniku głosowania jawnego, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 2/3 składu Zespołu” (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20).

W załączniku nr 1 do uchwały rozdział 4 ust. 2 postanowiono: „Uczestnictwo w spotkaniach Zespołu Interdyscyplinarnego jest obowiązkowe. W razie niemożności uczestnictwa w pracach Zespołu Interdyscyplinarnego, członek Zespołu Interdyscyplinarnego zobowiązany jest poinformować Przewodniczącego o okolicznościach uniemożliwiających wykonywanie obowiązków”. Tymczasem zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 3 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 40/20, nałożenie obowiązku uczestnictwa w pracach zespołu nie mieści się w granicach wynikającego z art. 9a ust. 15 u.p.p.r. upoważnienia ustawowego rady – do określenia trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania – które interpretować należy w sposób ścisły. Pojęcie warunków funkcjonowania zespołu nie obejmuje bowiem obowiązków jego członków. Tylko zaś przepisy o randze ustawowej mogą stanowić podstawę do nakładania obowiązków, nakazów i zakazów określonego zachowania się w drodze aktu prawa miejscowego, (podobnie WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 676/19). Art. 9a ust. 13 powołanej ustawy stanowi: „Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych”. Przepis w uchwale stanowi zatem niedokładne powtórzenie art. 9a

ust. 13 ustawy, oznaczające w istocie modyfikację tego przepisu, co jest nieuprawnione. Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Złotniki Kujawskie w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 245/20, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.145.2022 z dnia 23 lutego 2022 r.).

W załączniku nr 2 do uchwały w § 5 ust. 8 zdanie drugie postanowiono: „Osoba zaproszona zobowiązana jest do podpisania oświadczenia o zachowaniu poufności danych oraz pisemnego zobowiązania do zachowania w tajemnicy przetwarzanych danych osobowych”. Następnie w § 5 ust. 10 załącznika do uchwały postanowiono: „Wszystkich członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz osoby zaproszone obowiązuje zasada poufności danych i informacji uzyskanych w trakcie pracy w Zespole”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20, wskazał: „Sąd podziela także stanowisko Prokuratora Rejonowego, że wskazany § 4 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały wymóg złożenia przez członka Zespołu Interdyscyplinarnego, przed udziałem w pierwszym posiedzeniu, pisemnego oświadczenia o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych uzyskanych przy realizacji zadań pracy w Zespole stanowi naruszenie treści art. 9a ust. 3 i art. 9a ust. 15 ustawy. Zauważyć także trzeba, że stanowi niedopuszczalna modyfikację treści art. 9c ust. 3 ustawy. Stosownie to treść art. 9c ust. 3 ustawy przed przystąpieniem do wykonywania czynności, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych składają organowi, o którym mowa w art. 9a ust. 2, oświadczenie o następującej treści: „Oświadczam, że zachowam poufność informacji i danych, które uzyskałem przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieuprawnionym”. Takiej treści zapis jak § 4 ust. 2 pkt 3 załącznika stanowi naruszenie ustawy, która dopuszcza inne formy złożenia powyższego oświadczenia niż tylko formę pisemną. Przepis art. 9c ust. 3 ustawy nie przewiduje, aby powołane oświadczenie składane było jedynie w formie pisemnej”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 817/19 zauważył: regulacje dotyczące nałożenia na członka zespołu interdyscyplinarnego oraz członka roboczego zespołu interdyscyplinarnego (de facto grupy roboczej) obowiązku złożenia pisemnego oświadczenia o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych uzyskanych przy realizacji zadań w ramach pracy w zespole, stanowi nieuprawnioną modyfikację ustawowej regulacji. Zgodnie bowiem z art. 9c ust. 3 u.p.p.r. przed przystąpieniem do wykonywania czynności, o którym mowa w art. 9b ust. 2 i 3, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych składają organowi, o którym mowa w art. 9a ust. 2, oświadczenie o treści ściśle wskazanej w tym przepisie. Przepisy ustawy nie ograniczają zatem formy wspomnianego oświadczenia jedynie do formy pisemnej, co oznacza, że ustawodawca dopuścił też inne formy złożenia tego oświadczenia.

Organ nadzoru zauważa również, że Rada Gminy Złotniki Kujawskie w załączniku nr 2 do uchwały uregulowała zagadnienia dotyczące: „Zasady powoływania grup roboczych” (§ 6), „Organizacji pracy grup roboczych” (§ 7). W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy wskazanymi wyżej postanowieniami wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy. Ponadto, Rada Gminy Złotniki Kujawskie określiła wzór dokumentów stanowiących załącznik nr 1 do załącznika nr 2. Organ nadzoru zauważa, że przedmiotowa regulacja nie mieści się w treści przepisu art. 9a ust. 15 ustawy, wobec czego organ stanowiący gminy nie był uprawniony do określenia tych wzorów (vide: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr 17/2019 z dnia 9 marca 2018 r.).

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz