



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 31 sierpnia 2023 r.

Poz. 5215



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.320.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLV/332/2023 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 28 lipca 2023 roku w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, w części obejmującej § 2 ust. 4 lit. d i § 2 ust. 5, 7 i 8 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/332/2023 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 28 lipca 2023 roku w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, w części obejmującej § 2 ust. 4 lit. d i § 2 ust. 5, 7 i 8 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV/332/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 sierpnia 2023 r.

Przedmiotowa uchwała została wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249, ze zm.).

W myśl powołanego przepisu – w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 535) i obowiązującym w dacie podjęcia uchwały – rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Uchwała wydana w wykonaniu cytowanego powyżej upoważnienia z art. 9a pkt 15 ustawy stanowi akt prawa miejscowego (por. m.in.: wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 1922/11, wyrok NSA z 1 grudnia 2021 r. sygn. III OSK 728/21, wyrok NSA z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. III OSK 6829/21, wyrok WSA w Warszawie z 12 czerwca 2018 r., sygn. IV SA/Wa 262/18, wyrok WSA w Łodzi z 15 marca 2019 r., sygn. III SA/Łd 1064/18, wyrok WSA w Krakowie z 30 września 2019 r., sygn. III SA/Kr 762/19, wyrok WSA w Kielcach z 30 stycznia 2020 r. sygn. II SA/Ke 1143/19).

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. W akcie prawa miejscowego zamieszczone mogą być wyłącznie postanowienia regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym. Powyższe

stwierdzenie stanowi jednocześnie realizację konstytucyjnej zasady, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP).

W myśl § 2 ust. 4 lit. d uchwały, *Odwołanie członka zespołu następuje w następujących przypadkach: w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.*

Natomiast ust. 5 tego przepisu stanowi, że *Członek Zespołu może zostać odwołany w przypadku stwierdzenia lub uzasadnionego podejrzenia o naruszenie zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach działania w Zespole – zarządzeniem Wójta Gminy Skierbieszów.*

W ocenie organu nadzoru, przytoczone regulacje § 2 ust. 4 lit. d oraz § 2 ust. 5 uchwały wykraczają poza upoważnienie do określenia trybu i sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Z przepisów art. 9a ust. 3, 3a, 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej należy wywnioskować, że warunkiem uczestnictwa w pracach zespołu jest fakt bycia przedstawicielem określonego podmiotu lub też pełnienia określonej funkcji. Na reprezentację tego podmiotu składa się zarówno fakt wyznaczenia określonej już osoby do prac w zespole przez kierującego jednostką czy też organ organizacji, jak również zgoda osoby wyznaczonej.

Zwrócić należy jednakże 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. Jak to już wskazano wyżej, kompetencji uchwałodawczej rady gminy poddano wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa, nie natomiast materialne przesłanki odwołania członków zespołu.

Ponadto ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej nie zastrzega wobec członków gminnego zespołu interdyscyplinarnego wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne. Ustawodawca mocą art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie upoważnił Rady do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego, a za takie należy uznać wprowadzenie jako przesłanki odwołania członka zespołu przed upływem kadencji skazania go prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne. Rada nie posiada umocowania prawnego do regulowania powyższej kwestii.

Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 380/11 oraz z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 229/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1079/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 152/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 164/18).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w powołanym wyżej wyroku z dnia 6 lipca 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 229/11): *„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), co eliminuje możliwość subdelegacji, a więc przekazania kompetencji normodawczych w tej sferze innemu organowi, w tym także radzie gminy. Argumentem przemawiającym przeciwko legalności regulacji uchwały dotyczącej odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne daje się wyprowadzić także z art. 10b ust. 2 pkt 3 u.p.p.r. Przepis ten, regulujący odwołanie członka Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przed upływem kadencji, stanowi, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego odwołuje członka „w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe”. Przyjęte unormowanie potwierdza tezę, że do sfery regulacji ustawowej – nie zaś uchwałodawczej na poziomie organu stanowiącego gminy – należy określenie przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu, gdyż rada może określić jedynie „tryb i sposób” postępowania w takiej sprawie.”*

W § 2 ust. 7 i 8 przyjęto, iż Ustalenia Zespołu zapadają zwykłą większością głosów (ust. 7). Z każdego posiedzenia Zespołu sporządzany jest protokół (ust. 8).

W ocenie organu nadzoru, przytoczone regulacje § 2 ust. 7 i 8 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 9a ust. 15, ograniczając zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w tym przepisie. W obecnym stanie prawnym rada posiada upoważnienie ustawowe do uregulowania wyłącznie kwestii „trybu i sposobu” powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Ogólne zasady funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego zostały natomiast uregulowane w treści art. 9a ust. 6, ust. 6a, ust. 7-7g, ust. 7i oraz ust. 10-14 ustawy. Stosownie do dyspozycji art. 9a ust. 6b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej - szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego winny zostać określone w drodze regulaminu przyjmowanego przez zespół interdyscyplinarny. Ustawodawca rozdzielił upoważnienie dla Rady w zakresie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego - w drodze uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, oraz w zakresie określenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, trybu i sposobu powoływania grup diagnostyczno-pomocowych - w drodze regulaminu opracowanego i przyjętego przez zespół interdyscyplinarny na podstawie art. 9a ust. 6b tejże ustawy.

Należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Powszechnie obowiązujący charakter norm zawartych w uchwale wydawanej na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej zobowiązuje zatem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 marca 2020 r., sygn. II SA/Bd 53/20).

Na podstawie ww. przepisów ustawy określenie szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego pozostaje poza kompetencją rady gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/332/2023 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Skierbieszów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Skierbieszów