



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 13 września 2023 r.

Poz. 5472



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 326 .2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 12 września 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXV/415/2023 Rady Miejskiej w Łęcznej z dnia 16 sierpnia 2023r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej, w części obejmującej § 2 ust. 4 lit. d i ust. 7 oraz § 3 załącznika do 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 LXXV/415/2023 Rady Miejskiej w Łęcznej z dnia 16 sierpnia 2023r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej, w części obejmującej § 2 ust. 4 lit. d i ust. 7 oraz § 3 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXV/415/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 sierpnia 2023r.

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) – 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 § 2 ust. 4 lit. d załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła, że *Burmistrz Łęcznej może odwołać członka Zespołu Interdyscyplinarnego w przypadku naruszenia zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach działania w Zespole Interdyscyplinarnym*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały wykracza 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.

Ustawodawca w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej upoważnił radę gminy do ustalania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Tymczasem § 3 ust. 2 załącznika do uchwały dotyczy ustalenia negatywnych przesłanek wykluczających zasiadanie w zespole interdyscyplinarnym. Tym samym nie są to postanowienia dotyczące "trybu" lub "sposobu" odwoływania członków zespołu.

Powyższe stanowisko potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 6518/21, w którym stwierdzono, iż: „*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 pkt 2 lit. d Rozdziału II załącznika do uchwały dotyczy natomiast ustalenia negatywnych przesłanek wykluczających zasiadanie w zespole interdyscyplinarnym. Tym samym nie są to postanowienia dotyczące "trybu" lub "sposobu" 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 uchwałodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy*”.

Jak stanowi § 2 ust. 7 załącznika do uchwały, *członek Zespołu Interdyscyplinarnego może zostać zawieszony zarządzeniem Burmistrza w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach działania w zespole, do czasu rozstrzygnięcia przez właściwe organy wymiaru sprawiedliwości*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

W uchwale podjętej na podstawie przywołanego przepisu Rada władna jest określić tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Tak określone upoważnienie nie obejmuje natomiast kompetencji do określania w uchwale kwestii dotyczącej zawieszania takiego członkostwa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 3 załącznika do uchwały, *Przewodniczący, Zastępca Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego na wniosek Przewodniczącego są wybierani przez Zespół, spośród członków Zespołu Interdyscyplinarnego, po uprzednim wyrażeniu zgody na kandydowanie, w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu członków Zespołu Interdyscyplinarnego (ust. 1). Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego powiadamia Burmistrza Łęcznej o wyborze określonym w ust. 1 w formie pisemnej (ust. 2). Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego lub jego Zastępca mogą zostać odwołani z pełnionej funkcji na podstawie:*

- a) *pisemnej uzasadnionej rezygnacji,*
- b) *pisemnego, uzasadnionego wniosku Burmistrza Łęcznej,*
- c) *pisemnego, uzasadnionego wniosku co najmniej trzech członków Zespołu Interdyscyplinarnego (ust. 3).*

Odwołanie z pełnienia funkcji Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego lub jego Zastępcy następuje w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu członków Zespołu. Na tym samym posiedzeniu przeprowadzany jest wybór w trybie

ust. 1 (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, przytoczone wyżej regulacje załącznika do 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. 9-14 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.

Określanie zasad działania i warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, w tym wyboru na funkcje Przewodniczącego i Zastępcy Przewodniczącego Zespołu oraz odwoływania z tych funkcji, nie należy w obecnym stanie prawnym do kompetencji rady gminy.

Należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania 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).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXV/415/2023 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) Burmistrz Łęcznej
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Łęcznej