



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 października 2023 r.

Poz. 5869



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.360.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 5 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIV/311/2023 Rady Gminy Dorohusk z dnia 14 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Dorohusk oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, w części obejmującej: tytuł uchwały w brzmieniu: „oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania”, § 1 uchwały w brzmieniu: „oraz szczegółowe warunki funkcjonowania tego zespołu” i tytuł załącznika do uchwały w brzmieniu: „oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania” oraz § 1 ust. 4, § 2, § 3, § 4, § 5 i § 6 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, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/311/2023 Rady Gminy Dorohusk z dnia 14 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Dorohusk oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, w części obejmującej: tytuł uchwały w brzmieniu: „oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania”, § 1 uchwały w brzmieniu: „oraz szczegółowe warunki funkcjonowania tego zespołu” i tytuł załącznika do uchwały w brzmieniu: „oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania” oraz § 1 ust. 4, § 2, § 3, § 4, § 5 i § 6 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIV/311/2023 Rady Gminy Dorohusk została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 września 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Dorohusk określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Dorohusk oraz szczegółowe warunki funkcjonowania tego zespołu, zgodnie z załącznikiem do niniejszej uchwały (§ 1 uchwały).

Uchwała Nr LIV/311/2023 podjęta została w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249, z późn. 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 oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Należy podkreślić, iż uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej stanowi akt prawa miejscowego. 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.

W § 2 załącznika do uchwały Nr LIV/311/2023 wskazano zadania Zespołu Interdyscyplinarnego: „1. *Diagnozowanie występowania problemu przemocy w rodzinie na terenie Gminy Dorohusk.* 2. *Zbieranie oraz rozpowszechnianie informacji dotyczącej miejsc, osób, form oraz możliwości udzielania pomocy w środowisku lokalnym.* 3. *Współpraca z jednostkami administracji rządowej, samorządowej w zakresie realizacji działań określonych w Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej*”.

Przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy, zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej. Szczegółowe zadania zespołu interdyscyplinarnego wyliczone zostały w art. 9b ust. 2 ustawy.

Zgodnie z przepisem upoważniającym, rada gminy władna jest określić tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Delegacja ustawowa nie przyznaje radzie kompetencji do określenia zadań zespołu interdyscyplinarnego bądź odsyłania do obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych.

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).

W § 1 ust. 4 załącznika do uchwały przyjęto, iż „oświadczenia o których mowa w art. 9c ust. 3 członkowie Zespołu ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej składają w formie pisemnej”.

W § 3 załącznika określono warunki funkcjonowania Zespołu Interdyscyplinarnego: „1. *Pierwsze posiedzenie Zespołu Interdyscyplinarnego zwołuje Wójt Gminy Dorohusk, podczas którego spośród członków, w głosowaniu zwykłą większością głosów wybrany zostaje przewodniczący.* 2. *Na pierwszym posiedzeniu Zespołu Interdyscyplinarnego jego członkowie wybierają Zastępcę Przewodniczącego. Wyboru zastępcy dokonuje się w głosowaniu zwykłą większością głosów.* 3. *Pracami Zespołu Interdyscyplinarnego kieruje przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego, a w razie jego nieobecności zastępca przewodniczącego.* 4. *Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego może zostać odwołany na podstawie: 1) pisemnego i uzasadnionego wniosku któregośkolwiek z członków Zespołu Interdyscyplinarnego, odwołanie następuje w wyniku głosowania, zwykłą większością głosów; 2) pisemnej rezygnacji Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego; 3) uzasadnionego, pisemnego wniosku Wójta Gminy Dorohusk.* 5. *W przypadku odwołania lub rezygnacji dotychczasowego Przewodniczącego z pełnionej funkcji, nowy Przewodniczący wybierany zostaje zgodnie z art. 9a ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, w głosowaniu zwykłą większością głosów*”.

W § 4 i § 5 załącznika do uchwały określono zasady zwoływania Zespołu Interdyscyplinarnego oraz organizację grup diagnostyczno-pomocowych.

Natomiast w § 6 załącznika postanowiono, iż „1. *Przewodniczący Zespołu gromadzi w celach statystycznych i ewaluacyjnych dane dotyczące min: liczby spraw skierowanych do pracy w grupach roboczych, składu osobowego poszczególnych grup, efektów pracy grup. W oparciu o zebrane dane Przewodniczący dokonuje oceny realizacji zadań przez grupy, a w razie potrzeby proponuje słowo korekty.* 2. *Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego może powierzać poszczególnym członkom Zespołu Interdyscyplinarnego wykonanie określonych prac związanych z realizacją zadań przez Zespół.* 3. *Zespół Interdyscyplinarny zobowiązany jest*

do przekładania Wójtowi Gminy Dorohusk corocznych sprawozdań z prac Zespołu Interdyscyplinarnego w terminie do dnia 31 marca roku następnego po roku, którego sprawozdanie dotyczy”.

W ocenie organu nadzoru, przytoczone regulacje § 1 ust. 4, § 3, § 4, § 5 i § 6 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 oraz 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, ust. 9 oraz ust. 10-14 ustawy.

W myśl art. 9a ust. 10 ww. ustawy w celu dokonania diagnozy i oceny sytuacji w związku ze zgłoszonym podejrzeniem wystąpienia przemocy domowej, a także realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ust. 8, powołuje się grupę diagnostyczno-pomocową. Skład grup diagnostyczno-pomocowych określają przepisy art. 9a ust. 11-12c.

Stosownie do dyspozycji art. 9a ust. 6b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej - szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych 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.

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 ustaw. Obowiązująca przed nowelizacją ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przyznawała radzie gminy szerszy zakres upoważnienia, albowiem obejmowało ono kompetencję do określenia nie tylko trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, ale również szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Takie stanowisko uzasadnia także konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego tytułu uchwały w brzmieniu: „*oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania*”, § 1 uchwały w brzmieniu: „*oraz szczegółowe warunki funkcjonowania tego zespołu*” oraz tytułu załącznika do uchwały w brzmieniu: „*oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania*”.

Jak wskazano powyżej w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, ustawodawca samodzielnie uregulował szereg kwestii dotyczących zespołu interdyscyplinarnego, w tym właśnie warunki i zasady jego funkcjonowania.

Prawotwórcze uprawnienie rady gminy wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej uległo więc znacznemu ograniczeniu, co Rada Gminy w Dorohusku zobligowana była wziąć pod uwagę. Trzeba bowiem pamiętać, że uchwały podjęte na podstawie art. 9a ust. 15 powołanej ustawy, należą do kategorii aktów prawa miejscowego. Takie akty muszą zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa.

W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu ani wykroczać poza granice delegacji ustawowej.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Dorohusk Nr LIV/311/2023, we wskazanej części, 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 Dorohusk
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Dorohusk