



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 sierpnia 2023 r.

WNP-P.4131.17.2023.IJ

Rada Gminy Zawidz

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr 229/XXXIX/2023 Rady Gminy Zawidz z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Zawidzu Kościelnym.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zawidz na sesji w dniu 29 czerwca 2023 r. podjęła uchwałę, która zgodnie z jej tytułem, powinna określać tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.) - zwanej dalej ustawą.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że art. 9a ust. 15 został zmieniony mocą ustawy 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), która weszła w życie dnia 22 czerwca 2023 r.

Obowiązująca przed nowelizacją ustawa przyznawała radzie gminy szerszy zakres upoważnienia, albowiem obejmowało ono określenie nie tylko trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego ale również szczegółowe warunki jego funkcjonowania. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym ustawodawca samodzielnie

uregulował szereg kwestii dotyczących zespołu interdyscyplinarnego a szczegółowe warunki jego funkcjonowania określone powinny zostać w regulaminie opracowanym i przyjętym przez sam zespół w trybie art. 9a ust. 6b ustawy.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy.

Przepis ten stanowi, iż Rada Gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Zastosowanie tej formuły z jednej strony oznacza obowiązek uregulowania w uchwale wszystkich elementów określonych tym przepisem, z drugiej zaś strony wyznacza radzie gminy granice upoważnienia ustawowego. Przekroczeniem granic tego upoważnienia będzie zatem zawarcie w uchwale regulacji nieznajdujących uzasadnienia w normie kompetencyjnej wynikającej z art. 9a ust. 15 ustawy.

Tym samym z powołanego wyżej przepisu wynika, że Rada ma za zadanie unormować wyłącznie zagadnienia wynikające z delegacji ustawowej. Upoważnienia ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, musi być ono wyraźne a nie dorozumiane, co oznacza, że organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych, niż określone w przepisie ustawowym.

Tymczasem w §1 ust.1 przedmiotowej Uchwały Rada ustaliła, że Zespół Interdyscyplinarny powołuje wójt w formie zarządzenia. Stosownie do treści art. 9a ust. 2 ustawy zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ustawa nie wskazuje formy prawnej w jakiej powoływany jest zespół, zatem określenie jej formy w uchwale jako „zarządzenia”, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, która obejmuje jedynie określenie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu czyli procedurę a nie formę prawną ich powołania.

W § 1 ust. 2 Uchwały Rada postanowiła, że: „Skład osobowy ustala się na podstawie porozumień (...)” - zgodnie z art. 9a ust. 8 ustawy treść porozumień ustalana jest pomiędzy wójtem a podmiotami uczestniczącymi w zespole, nie jest to zatem materia do regulowania przed radę gminy. Nie można tego również uznać za element procedury powoływania i odwoływania członków zespołu (przy takim zapisie odwołanie członka zespołu wymagałoby każdorazowo zmiany porozumienia). Zapis ten stoi również w sprzeczności z §1 ust.1 Uchwały, stanowiącym, że członków zespołu powołuje wójt - nie wiadomo zatem ostatecznie, czy wójt powołuje indywidualnie członków zespołu, czy wynikać to ma z zawartego porozumienia.

§ 1 ust. 3 uchwały stanowi, że: „Członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony”. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta bez podstawy prawnej. W przepisach ustawy nie ma ustaleń dotyczących ram czasowych istnienia zespołu

interdyscyplinarnego. Ustalenie w uchwale okresu, na jaki członkowie zespołu są powoływani, tak jak określanie kadencji zespołu, jest pozaustawowym regulowaniem jego funkcjonowania. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w wyrokach: WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA /Łd 229229/20; WSA w Bydgoszczy z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 1038/19; WSA w Gliwicach z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 544/19.

W § 2 ust. 1 Uchwały, Rada określiła „przesłanki” odwołania członków zespołu. W świetle art. 9a ust. 15 ustawy Rada Gminy może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc samą procedurę pozbawienia członkostwa (wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 6518/21; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 676/19; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 229/11). Granice uprawnienia Rady obejmują zatem wyłącznie kwestie proceduralne a nie materialnoprawne. Kompetencje pozostające w zakresie pojęć „sposobu” i „trybu” odnoszą się bowiem do zagadnień proceduralnych związanych z powoływaniem i odwoływaniem członków zespołu, uregulowania zawarte w § 2 ust. 1 Uchwały: „Odwołanie członka Zespołu może nastąpić w następujących przypadkach: 1) złożenia rezygnacji przez członka z udziału w Zespole, 2) na umotywowany wniosek osoby kierującej podmiotem, którego członek Zespołu jest przedstawicielem, 3) na umotywowany wniosek Przewodniczącego Zespołu, 4) ustania zatrudnienia członka Zespołu lub ustania jego członkostwa w podmiocie, którego członek Zespołu jest przedstawicielem”, jest regulacją, do której Rada nie została uprawniona przez ustawodawcę.

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. 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. Kompetencji uchwałodawczej rady gminy poddano wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa, nie natomiast materialne przesłanki odwołania członków zespołu.

W świetle powołanych wyżej wyroków i utrwalonego w tym zakresie orzecnictwa sądów administracyjnych oraz brzmienia art. 9a ust. 15 ustawy, zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Zawidz zawarła w Uchwale Nr 229/XXXIX/2023 regulacje, które wykraczają poza delegację ustawową. W akcie prawa miejscowego zamieszczone mogą być wyłącznie postanowienia regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym. Działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działanie organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji RP.

Wykazane przez organ nadzoru liczne uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały wskazanej w petitum rozstrzygnięcia w całości, o czym orzeczono, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie Słubice skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/