



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 03 listopada 2023 r.

Poz. 6665

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 98/2023

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 31 października 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, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LIII/407/2023 Rady Gminy Raciążek z dnia 21 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Raciążek.

Uzasadnienie

W dniu 21 września 2023 r. Rada Gminy Raciążek podjęła uchwałę nr LIII/407/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Raciążek. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 26 października 2023 r., znak: WNK.DW.IV.4131.47.2023 KJ organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wójt Gminy Raciążek w piśmie z dnia 30 października 2023 r., poinformował, że „dokona weryfikacji podjętej uchwały nr LIII/407/2023 i na najbliższej sesji Rady Gminy wprowadzi stosowne korekty do wskazanej wyżej Uchwały”. Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis 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 domowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249, z 2023 r. poz. 535 i 289).

W myśl powołanego przepisu, tj. art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw i obowiązującym w dacie podjęcia uchwały – rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Mając na uwadze zasadę legalizmu organ nadzoru podkreśla, że zakres upoważnienia rady gminy ogranicza się tylko do określenia procedury kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego, który jest złożony z przedstawicieli kilku organów i pomiotów zewnętrznych. Kompetencja ta ma na celu stworzenie proceduralnych ram współdziałania zainteresowanych podmiotów w tym tylko elemencie, a wójtowi powierzono zadania koordynatora. Organ nadzoru zauważa, że uchwała wydana na podstawie upoważnienia zawartego w wyżej przywołanych przepisach stanowi akt prawa miejscowego. 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 § 1 ust. 1 Załącznika do uchwały prawodawca lokalny ustalił: „Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Raciążek - zwany dalej Zespołem - realizuje zadania

wynikające z Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249, z 2023 r. poz. 535 i 289) – zwanej dalej Ustawą”.

Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy, zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania pomocy domowej oraz ochrony osób doznających przemocy domowej. Szczegółowe zadania zespołu interdyscyplinarnego wyliczone zostały w art. 9b ust. 2 ustawy. Zgodnie z przepisem upoważniającym, rada władna jest określić tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Delegacja ustawowa nie przyznaje radzie kompetencji do określenia zadań zespołu bądź odsyłania do obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych, zatem przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Rada Gminy Raciążek w § 1 pkt 2 i 3 Załącznika do uchwały uregulowała kwestie związane z opracowaniem i przyjęciem regulaminu dotyczącego warunków funkcjonowania Zespołu oraz grup diagnostyczno-pomocowych.

W tym miejscu organ nadzoru zauważa, że kwestia zasad, trybu i zakresu działania grup diagnostyczno-pomocowych oraz opracowania i przyjęcia regulaminu została uregulowana wprost w ustawie. Zatem wszelkie postanowienia związane z powyższym zakresem unormowane w Załączniku do uchwały Rady Gminy Raciążek zostały podjęte z przekroczeniem granic delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 przywołanej ustawy.

W § 2 ust. 1 Załącznika do uchwały lokalny prawodawca postanowił: „Wójt Gminy Raciążek występuje do osób kierujących podmiotami, o których mowa w art. 9 ust. 3-5 ustawy, o wytypowanie osoby lub osób do pracy w Zespole, a następnie po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wytypowanej osoby lub osób do pracy w Zespole, podpisuje z tymi podmiotami porozumienie.”

W ocenie organu nadzoru ustawodawca wyraźnie precyzuje katalog podmiotów, z którymi zawierane jest porozumienie i ogranicza ten katalog do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3, 3a lub ust. 5 ww. ustawy. Nie obejmuje on wskazanych w art. 9a ust. 4 tej ustawy wchodzących w skład zespołu kuratorów sądowych, a zatem porozumienia nie są zawierane z kuratorami sądowymi. (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 831/19, publ. LEX nr 2829997).

W przepisie § 2 ust. 3 lit c uchwały postanowiono, że: „3. Odwołanie członka Zespołu następuje w razie: (...) c) zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy, z którą związane było wytypowanie do pracy w Zespole (...)”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że przesłanka wynikająca z § 2 ust. 3 lit c ma charakter materialnoprawny i wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 9a ust. 15 ustawy. Podkreślić należy, że w orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym przepis art. 9a ust. 15 ustawy nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia materialnoprawnych przesłanek odwołania członka zespołu dyscyplinarnego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5134/21, publ. LEX nr 3355559, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 czerwca 2020 r. sygn. akt III SA/Gd 126/20, publ. LEX nr 3024936, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 czerwca 2020 r. sygn. akt III SA/Łd 30/20, publ. LEX nr 3026017). Ponadto należy podnieść, że okoliczność zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy, z którą związane było wytypowanie do pracy w Zespole, nie stanowi przesłanki ustawowej bycia członkiem zespołu, a zatem brak jest podstaw do kreowania przez radę gminy takiej przesłanki przy jego odwoływaniu (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 października 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 380/11, publ. LEX nr 1102525). Zatem wskazana wyżej regulacja zawarta w § 2 ust. 3 lit. c uchwały jest nieprawidłowa i nie realizuje delegacji ustawowej wynikającej z art. 9a ust. 15 ustawy. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 30/20, publ. LEX nr 3026017, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 15/20).

Ponadto Rada w § 3 Załącznika do badanej uchwały ustaliła: „Przewodniczący Zespołu i jego Zastępca są wybierani na pierwszym posiedzeniu Zespołu spośród jego członków.”

Organ nadzoru zauważa, że 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 upoważnienie udzielonego radzie w tym przepisie. Ogólne zasady funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego zostały uregulowane w treści art. 9a ust. 6, ust. 6a, ust. 7-7g, ust. 10-14 ustawy.

Stosownie do dyspozycji art. 9a ust. 6b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej – szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, w tym wybór na funkcje Przewodniczącego i Zastępcy Przewodniczącego Zespołu oraz odwołanie z tych funkcji winny zostać określone w drodze regulaminu przyjmowanego przez zespół interdyscyplinarny, jednak w obecnym stanie prawnym nie należą do kompetencji rady gminy.

Organ nadzoru stwierdza, że konstruując akty prawa miejscowego należy dbać o precyzyjność i jednoznaczność norm prawnych w nich zawartych. Uregulowania te nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych ani wprowadzać w błąd. Rada gminy powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Raciążek nr LIII/407/2023 z dnia 21 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Raciążek należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku Wydział Nadzoru i Kontroli, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz