



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 listopada 2023 r.

Poz. 6063

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.243.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 listopada 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 L/343/2023 Rady Gminy Narewka z dnia 31 października 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Narewka.

UZASADNIENIE

W dniu 31 października 2023 r. Rada Gminy Narewka podjęła uchwałę Nr L/343/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Narewka, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 20 listopada 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała narusza 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 ww. przepisu rada gminy określi w drodze uchwały tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

W § 2 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła: *Zespół Interdyscyplinarny i jego Członków powołuje i odwołuje Wójt Gminy Narewka w drodze zarządzenia:*

- 1) *na wniosek Przewodniczącego Zespołu;*
- 2) *złożenia pisemnej rezygnacji przez członka Zespołu;*
- 3) *na wniosek podmiotu, którego członek jest przedstawicielem;*
- 4) *niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków określonych w pisemnym porozumieniu, o którym mowa w ust. 1;*
- 5) *ustania zatrudnienia członka Zespołu w podmiocie (instytucji), który typował go do pracy w Zespole lub ustania członkostwa w organizacji, która typowała członka do pracy w Zespole.*

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na nieprawidłową budowę ww. przepisu, który wskazuje, iż te same przesłanki stanowią podstawę zarówno powoływania, jak i odwoływania członków zespołu, co stanowi o jego wewnętrznej sprzeczności. Należy ponadto zauważyć, że niemożliwe jest powołanie

członka zespołu na wniosek Przewodniczącego Zespołu, czy też na wniosek podmiotu, którego członek jest przedstawicielem, przed powstaniem zespołu interdyscyplinarnego, co przewiduje przedmiotowa uchwała. Warto ponadto zwrócić uwagę, że art. 9a ust. 15 stanowi podstawę do określenia trybu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a nie samego zespołu interdyscyplinarnego, jak wskazano w ww. przepisie.

Oznacza to tym samym, że Rada Gminy Narewka nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej w zakresie określenia trybu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto w ocenie organu nadzoru zapisy § 2 ust. 2 pkt 2, 4 i 5 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. Na mocy upoważnienia ustawowego z art. 9a ust. 15 ww. ustawy rada gminy została upoważniona do ustalania trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Przepis ten nie upoważnia do wprowadzania materialnoprawnych przyczyn pozbawienia członkostwa. Delegacja ustawowa zawarta ww. przepisie obejmuje jedynie uprawnienie do uregulowania trybu (procedury) odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a nie określania przesłanek ich odwołania.

Należy podkreślić, że organ stanowiący nie może domniemywać upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanki uzasadniającej odwoływanie członków zespołu interdyscyplinarnego. W ocenie organu nadzoru określenie tych przesłanek nie mieści się w kategorii określenia trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 ustawy.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. „Zakres upoważnienia nie obejmuje kompetencji rady gminy do konkretyzacji określonych sytuacji, okoliczności, czy zdarzeń uzasadniających odwołanie członków zespołu interdyscyplinarnego. Granice uprawnienia rady obejmują zatem wyłącznie kwestie proceduralne, a nie materialnoprawne, związane z określeniem kwalifikacji członków zespołu. Kompetencje pozostające w zakresie pojęć "sposobu" i "trybu" odnoszą się bowiem do zagadnień proceduralnych związanych z powoływaniem i odwoływaniem członków zespołu” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 147/20). Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5134/21 „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. Zgodnie zaś z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zwanego dalej rozporządzeniem, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone, m.in. w § 115 tego rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym)”.

W § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Narewka postanowiła: *Zespół Interdyscyplinarny do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Narewka - zwany dalej Zespołem - realizuje zadania wynikające z Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.) - zwanej dalej Ustawą. § 1 ust. 2 stanowi natomiast: Zespół opracowuje i przyjmuje regulamin określający szczegółowe warunki swojego funkcjonowania oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych. Ponadto w § 1 ust. 3 wskazano, iż: Osoby wchodzące w skład Zespołu oraz grup diagnostyczno-pomocowych współpracują ze sobą oraz innymi podmiotami podejmującymi działania na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej.*

W ocenie organu nadzoru delegacja wynikająca z art. 9a ust. 15 ustawy nie daje radzie gminy upoważnienia do uchwalenia powyższych regulacji. W obowiązującym stanie prawnym brak jest upoważnienia do określenia przez organ stanowiący gminy zadań realizowanych przez zespół interdyscyplinarny, trybu działania zespołu interdyscyplinarnego oraz zasad współpracy członków tego zespołu z innymi podmiotami. Zredagowane w ten sposób przepisy uchwały nie określają ani trybu ani sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Ponadto kwestie opracowania i przyjęcia regulaminu określającego szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych przyjmuje Zespół – co wynika z art. 9a ust. 6b

ustawy. Dlatego też w ocenie organu nadzoru treść § 1 załącznika do uchwały narusza prawo w stopniu istotnym.

Zgodnie z § 2 ust. 1 załącznika do uchwały *Wójt Gminy Narewka występuje do osób kierujących podmiotami, o których mowa w art. 9a 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.*

Zgodnie z art. 9a ust. 8, zdanie pierwsze ww. ustawy zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a lub 5. Tym samym organ gminy nie podpisuje porozumienia z kuratorami sądowym, którzy wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego na mocy art. 9a ust. 4 ww. ustawy (zob. wyrok NSA z dnia 18 października 2022 r., sygn. akt. III OSK 5381/21; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4197/21; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 97/19). Brak jest zatem podstaw do wskazywania, iż porozumienie jest podpisywane z wszystkimi podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3 – 5 ustawy.

Za nieprawidłowe należy również uznać ustalenie wymogu uzyskania pisemnej zgody od osoby wytypowanej do pracy w zespole, należy bowiem zauważyć, że tego rodzaju zapis w sposób nieuprawniony ingeruje w kwestię wyznaczenia osoby do pracy w zespole, co stanowi wyłączną kompetencję podmiotu wskazującego takiego kandydata.

W związku z powyższym należy uznać, że treść § 2 ust. 1 załącznika do uchwały w części „*a następnie, po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wytypowanej osoby lub osób do pracy w Zespole podpisuje z tymi podmiotami porozumienie*” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Zgodnie z § 2 ust. 4 załącznika do uchwały *odwołanie członka Zespołu skutkuje obowiązkiem powołania nowego członka, będącego przedstawicielem tego samego podmiotu. Podmiot wskazuje nowego przedstawiciela na członka Zespołu, który powołany zostaje do Zespołu w trybie określonym w ust. 1.*

Odnosząc się do powyższego zapisu należy zauważyć, że nie wszystkie podmioty określone w art. 9a ust. 3, 3a, 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej muszą być członkami zespołu interdyscyplinarnego. Ustawa rozróżnia bowiem podmioty, których udział jest obowiązkowy oraz tych, które mogą wchodzić w skład zespołu. Zgodnie z art. 9a ust. 3a ww. ustawy w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej, jeżeli Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową. Z kolei w ust. 5 ww. przepisu wskazano, że w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej.

Prowadzi to do wniosku, że odwołanie członka zespołu, wskazanego przez podmioty o których mowa w art. 9a ust. 3a i ust. 5 ww. ustawy nie musi skutkować koniecznością powołania nowego członka zespołu, bowiem to od podmiotów wskazanych w ww. przepisach zależy czy wyrażą zamiar wskazania członka zespołu interdyscyplinarnego.

Zgodnie z § 2 ust. 5 załącznika do uchwały *uzupełnienie składu Zespołu zgodnie z ust. 4. następuje niezwłocznie po odwołaniu poprzedniego członka, nie później niż w ciągu 30 dni.*

W ocenie organu nadzoru wyznaczenie podmiotom wskazującym przedstawicieli do Zespołu terminu do wskazania tychże przedstawicieli stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej upoważnia bowiem Radę do określenia w drodze uchwały „*trybu i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego*”. Użycie sformułowania „*tryb i sposób powoływania i odwoływania*” pozwala przyjąć, iż chodzi o takie określenie trybu, które odnosi się jedynie do jego powoływania i odwoływania, a więc działań podejmowanych przez organ do tego upoważniony – w tym przypadku Wójta Gminy. Brak natomiast przepisu umożliwiającego ingerowanie w działanie podmiotów, których przedstawiciele mają zostać wytypowani do pracy w Zespole, w tym określenie terminu, w którym podmioty te powinny wyznaczyć przedstawiciela do pracy w Zespole.

Jak stanowi § 3 załącznika do uchwały *Przewodniczący i zastępca Zespołu wybierani są za ich zgodą, spośród członków Zespołu, na pierwszym posiedzeniu Zespołu.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 9a pkt 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Jak już wyżej wskazano, z analizy pojęć użytych przez ustawodawcę w omawianym przepisie wynika, że uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 wymienionej ustawy winna normować wyłącznie procedurę powoływania i odwoływania członków w skład zespołu interdyscyplinarnego, tak bowiem należy interpretować pojęcia „trybu i sposobu” powoływania i odwoływania jego członków.

Ustawodawca rozdzielił upoważnienie dla Rady do określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, co następuje w drodze uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, oraz upoważnienie do określenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, trybu i sposobu powoływania grup diagnostyczno-pomocowych, co następuje w drodze regulaminu opracowanego i przyjętego przez zespół interdyscyplinarny na podstawie art. 9a ust. 6b tejże ustawy. W związku z powyższym określenie szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu, w tym wyboru na funkcje Przewodniczącego i Zastępcy Przewodniczącego Zespołu pozostaje poza kompetencją rady gminy.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w § 2 załącznika do uchwały brak jest ustępu 3, natomiast znajdują się tam ustępy 4, 5 i 6, co narusza zasady techniki prawodawczej.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały w całości. Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń