



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 188

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.874.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/108/19 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie określenia trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Radziechowach-Wieprzu oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania - w części dotyczącej:

- § 1 ust. 1 uchwały, w zakresie wyrazów: „spośród osób wskazanych przez podmioty wymienione w art. 9a ust. 3-5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., w ramach zawartych przez te podmioty z Wójtem Gminy porozumień o współpracy, z zastrzeżeniem postanowień ust. 3”, jako niezgodnej z art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 3-5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1390 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji RP,

- § 1 ust. 2 uchwały, jako niezgodnej z art. 9a ust. 15 ustawy,

- § 1 ust. 4 uchwały, w zakresie wyrazów: „przez podmioty, o których mowa w ust. 1”, jako niezgodnej z art. 9a ust. 15 ustawy,

- § 1 ust. 5 lit. c uchwały, w zakresie wyrazów: „w następstwie rażących zaniedbań oraz działań lub zachowań członka nieprzystających do pełnionej funkcji”, jako niezgodnej z art. 9a ust. 15 ustawy,

- § 2 ust. 10 uchwały, jako niezgodnej z art. 9a ust. 9 i ust. 15 ustawy,

- § 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 9a ust. 15 ustawy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Radziechowy-Wieprz na sesji w dniu 29 listopada 2019 r. podjęła uchwałę Nr XV/108/19 w sprawie określenia trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Radziechowach-Wieprzu oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 2 pkt 4 i art. 9a ust. 15 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 r.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. w oparciu o art. 9a ust. 15 ustawy. Stosownie do wskazanego przepisu rada gminy określa, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Z analizy pojęć użytych przez ustawodawcę wynika, że uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy ma za zadanie unormować procedurę powoływania członków w skład zespołu interdyscyplinarnego, tak bowiem należy interpretować pojęcia „trybu i sposobu” powoływania i odwoływania jego członków. Jeśli chodzi natomiast o szczegółowe warunki jego funkcjonowania, należy przyjąć, że uchwała rady gminy ma doprecyzować regulacje ustawowe, zawarte w art. 9a ust. 7, ust. 10-14 ustawy, a więc określać, w jaki sposób zespół interdyscyplinarny będzie pracował.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje zatem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego, po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru uznał, iż w niżej określonym zakresie przepisy uchwały wydane zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

I tak, w treści § 1 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego, zwanego dalej zespołem powoływani są na czas nieokreślony zarządzeniem Wójta Gminy Radziechowy–Wieprz, spośród osób wskazanych przez podmioty wymienione w art. 9a ust 3-5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., w ramach zawartych przez te podmioty z Wójtem Gminy porozumień o współpracy, z zastrzeżeniem postanowień ust 3.* Tymczasem kompleksowe unormowania dotyczące składu zespołu interdyscyplinarnego zostały wolą ustawodawcy zawarte art. 9a ust. 2 - 5 ustawy i w żadnej mierze nie mieszczą się w ramach upoważnienia kierowanego do rady gminy w treści art. 9a ust. 15 ustawy. Analiza § 1 ust. 1 uchwały prowadzi do wniosku, że Rada odsyłając do obowiązku stosowania unormowań zawartych już w przepisach powszechnie obowiązujących (tu: art. 9a ust. 3 -5 ustawy), naruszyła prawo w sposób istotny, a analizowany przepis uchwały jest niezgodny art. 9a ust. 15 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Poprzez cytowane uregulowania Rada w sposób nieuprawniony wprowadziła obowiązek stosowania właściwych przepisów prawnych, który to obowiązek został wykreowany uprzednio przez ustawodawcę konstytucyjnego (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 13 listopada 2017 r. sygn., akt IVSA/GI 391/17, CBOSA). Podkreślić należy, że rolą rady nie jest ustalanie, które podmioty wskazują członków zespołu interdyscyplinarnego (obligatoryjnie: tu w zakresie wynikającym z art. 9a ust. 3 i ust. 4 ustawy, bądź fakultatywnie: na mocy art. 9a ust. 5 ustawy), ale wyłącznie ustalenie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

W bezpośrednim związku z analizowanym powyżej § 1 ust. 1 uchwały pozostaje § 1 ust. 2 uchwały, w którym Rada postanowiła, że *Zawarcie porozumień o których mowa w ust. 1 poprzedzą konsultacje przyszłych Partnerów. Porozumienia określą zasady współpracy na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie w ramach prac zespołu oraz prac grup roboczych.* Unormowanie powyższe uznać należy za wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z treści przepisu art. 9a ust. 15 ustawy. Rada upoważniona bowiem została wyłącznie do ustalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a nie jak w analizowanym przypadku, do trybu zawierania porozumień oraz ustalania zakresu przedmiotowego porozumień. Kompleksowe unormowania dotyczące zawieranych porozumień zawarte już zostały w przepisie art. 9a ust. 8 ustawy, i co wymaga szczególnego podkreślenia, dotyczą zespołu interdyscyplinarnego, a nie jego członków. Rada posiada natomiast upoważnienie do określenia trybu powołania członków zespołu, a nie samego zespołu interdyscyplinarnego.

W dalszej kolejności organ nadzoru ustalił, że w treści § 1 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada określiła *przypadki*, w których Wójt Gminy może odwołać członka zespołu interdyscyplinarnego. Ustalając w § 1 ust. 5 lit. c przesłankę merytoryczną uzasadniającą odwołanie członka zespołu, tu: *w następstwie rażących zaniedbań oraz działań lub zachowań członka nieprzystających do pełnionej funkcji*, Rada wykroczyła poza ramy delegacji ustawowej upoważniającej organ stanowiący wyłącznie do określania trybu i sposobu odwołania członków zespołu. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie uzależnia członkostwa w zespole od spełnienia warunków ustalonych przez radę, (w tym przypadku w § 1 ust. 5 lit. c uchwały), a tym samym rada w ramach kompetencji wyznaczonych przez art. 9a ust. 15 ustawy może uregulować wyłącznie tryb i sposób odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Tym samym, za sprzeczne z treścią delegacji ustawowej wyrażonej w art. 9a ust. 15 ustawy uznać należy unormowanie zawarte w § 1 ust. 5 lit. c uchwały, w części ustalającej przesłankę merytoryczną uzasadniającą odwołanie członka zespołu.

Poza zakresem delegacji ustawowej znajduje się również przepis § 2 ust. 10 uchwały, w którym Rada postanowiła, że *Obsługę administracyjno-organizacyjną zespołu zapewnia Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Radziechowach–Wieprzu*. Problematyka obsługi zespołu interdyscyplinarnego unormowana została już w sposób wyczerpujący w art. 15a ust. 9 ustawy, zgodnie, z którym obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej.

W dalszej kolejności organ nadzoru ustalił, że w § 3 uchwały Rada Gminy Radziechowy-Wieprz zawarła postanowienia dotyczące **Organizacji Grup roboczych**. W tym miejscu należy podkreślić, że uregulowanie zawarte w treści § 3 uchwały znajduje się w pełnym zakresie poza delegacją wyrażoną w art. 9a ust. 15 ustawy, odnoszącą się ze swej istoty jedynie do trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków **zespołu** interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Rada w zakresie swoich kompetencji nie posiada upoważnienia do stanowienia jakichkolwiek unormowań dotyczących grup roboczych. Jednocześnie wskazać należy, że problematyka dotycząca grup roboczych unormowana została przez samego ustawodawcę, a to w zakresie wynikającym z art. 9a ust. 10 – 14, art. 9b oraz art. 9c ustawy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/108/19 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie określenia trybu, sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Radziechowach-Wieprzu oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak