

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.83.2023

z dnia 27 lipca 2023 r.

Rada Gminy Lubrza

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.40 j.t. ze zm)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 6 i ust. 8; § 3 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4; § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3; § 5; § 6; § 7; § 8 oraz § 9 Załącznika do uchwały Nr XLVI/370/23 Rady Gminy Lubrza z dnia 27 czerwca 2023r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu interdyscyplinarnego w Gminie Lubrza.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2023r. Rada Gminy Lubrza podjęła uchwałę w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu interdyscyplinarnego w Gminie Lubrza. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust.1, art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.4 j.t. ze zm.) oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U.2021.1249 j.t. ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2023r.

Uchwała wydana w wykonaniu upoważnienia z art. 9a pkt 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej stanowi akt prawa miejscowego.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części wskazanej na wstępie istotnie narusza art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U.2021.1249 j.t. ze zm. - dalej „PrzemDomU”).

Dnia 22 czerwca 2023r. weszła w życie ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.535), w której na nowo określony został m.in. sposób funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego oraz uprawnienia rady gminy w tym zakresie.

Zgodnie z art. 9a ust. 15 PrzemDomU „Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.” Zatem obecnie rada gminy może jedynie określić tryb i sposób powoływania i odwoływania członków tego zespołu. Nie może natomiast już ustalać szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, co było możliwe przed wejściem w życie tej nowelizacji.

Rada Gminy w załączniku do uchwały uregulowała w § 2 ust. 1 - 5 i ust. 7 tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Natomiast § 2 ust. 6 i 8, § 3 ust. 1-4, § 4 ust. 1 -3, § 5, § 6, § 7 § 8 i § 9 załącznika od uchwały podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej lub stanowią niedozwoloną modyfikację przepisów ustawowych.

W § 2 ust. 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że "Wójt odwołuje Członka Zespołu z urzędu, w przypadku:

- 1) uzasadnionego podejrzenia o naruszenie zasad poufności danych i informacji pozyskanych w ramach działania w Zespole;
- 2) zaprzestania wykonywania funkcji, działań lub pracy w podmiocie, z którym związane jest członkostwo w Zespole".

W § 2 ust. 8 załącznika do uchwały Rada uchwaliła, że "Członkostwo w Zespole ustaje z chwilą śmierci członka Zespołu".

W świetle art. 9a ust. 15 PrzemDomU, Rada Gminy może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc samą procedurę pozbawienia członkostwa. 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, zatem Rada nie jest uprawniona do wprowadzenia przesłanek odwołania członków zespołu (wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 19/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 15/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20). Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 października 2022 r., sygn. III OSK 5634/21, czy też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 15 marca 2022 r., sygn. II SA/Ke 46/22).

W § 3 ust. 1 - 4 Rada postanowiła, że na pierwszym posiedzeniu spośród jego członków wybierani są: 1) Przewodniczący Zespołu; 2) Zastępca Przewodniczącego Zespołu; 3) Sekretarz Zespołu. Uregulowała konieczność wyrażania pisemnej zgody na kandydowanie, oraz sposób głosowania w Zespole. W § 4 i 5 ustaliła tryb odwołania członków zespołu ze sprawowanej funkcji i dalszą procedurę postępowania w sprawie wyboru nowych funkcyjnych osób.

Należy zauważyć, że poza wskazaniem podmiotów, które mają być reprezentowane w zespole, ustawodawca nie narzucił ani kompetencji, jakie powinien posiadać członek zespołu interdyscyplinarnego, ani stażu pracy, ani pozycji zawodowej w reprezentowanej jednostce. Powołania w skład zespołu interdyscyplinarnego dokonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Dotyczy to zarówno pierwszego składu zespołu, jak i zmian w jego składzie. Sposób wyboru osób, które mają być powołane do zespołu interdyscyplinarnego jest wynikiem współdziałania gminy i danej instytucji. Z art. 9a ust. 6 PrzemDomU wynika konieczność wyboru przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego na pierwszym posiedzeniu zespołu. Nie wskazano jednak ani na kadencyjność tej funkcji, ani na jakiekolwiek kryteria, jakie miałby spełniać przewodniczący poza jednym – musi być jednocześnie członkiem zespołu interdyscyplinarnego. Ponadto zgodnie z art. 9a ust. 6a PrzemDomU Zespół interdyscyplinarny wybiera spośród swoich członków zastępcę przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, który wykonuje obowiązki powierzone mu przez przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego i zastępuje go w czasie nieobecności. Do zastępcy przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego stosuje się przepisy o przewodniczącym. Ustawa nie przewiduje funkcji sekretarza zespołu. Nie oznacza to, że wśród członków zespołu nie można dokonać podziału zadań. Podział zadań nie wymaga jednak tworzenia odrębnych funkcji w samym zespole, poza tymi ustawowymi. Ponadto z ustawy nie wynikają kompetencje do określenia sposobu głosowania w zespole (wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1079/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 19/20).

Zgodnie z § 6 załącznika do uchwały "Termin pierwszego posiedzenia Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Lubrza wyznacza Wójt Gminy w zarządzeniu o powołaniu zespołu". Zgodnie z art. 9a ust. 7a PrzemDomU "Pierwsze posiedzenie zespołu interdyscyplinarnego zwołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Kolejne posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego są zwoływane przez przewodniczącego zespołu

interdyscyplinarnego". Z uwagi na uregulowanie tej kwestii w ustawie, istotnym naruszeniem prawa jest modyfikacja treści ustawowej kwestionowaną uchwałą.

Podobnie zapis § 7 załącznika do uchwały, zgodnie z którym "Obsługę organizacyjno- techniczną oraz finansową Zespołu zapewnia Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubrzy", modyfikuje regulację ustawową, zgodnie bowiem z art. 9a ust. 9 PrzemDomU "Obsługę organizacyjno-techniczną i finansową zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818) - centrum usług społecznych".

Organ nadzoru wskazuje, że postanowienia zawarte w rozdziale 3 załącznika do uchwały (tj. § 6, 7, 8 i 9) nie dotyczą trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a dotyczą szczegółowych warunków funkcjonowania Zespołu. Zgodnie z § 8 uchwały „Dokumentacja Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Lubrza oraz grup diagnostyczno – pomocowych przechowywana jest w siedzibie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubrzy". Zgodnie zaś z § 9 „Przewodniczący Zespołu składa Wójtowi Gminy sprawozdanie z rocznej działalności Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Lubrza do 31 marca roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy". Zdaniem organu nadzoru w ww. przepisach Rada przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 9a ust. 15 PrzemDomU. Należy zwrócić bowiem uwagę, że zgodnie z art. 9a ust. 6b PrzemDomU to zespół interdyscyplinarny opracowuje i przyjmuje regulamin określający szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego oraz tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno-pomocowych.

Podkreślić należy, że za niezgodne z normą upoważniającą, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w nim przepisów sprzecznych z ustawą (wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20).

Na marginesie należy wskazać, że ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw zmieniała tytuł ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie na ustawę „o przeciwdziałaniu przemocy domowej", w związku z powyższym podana w podstawie prawnej uchwały nazwa ustawy powinna uwzględnić tę zmianę.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli