



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.220.2021

Łódź, 24 marca 2021 r.

Rada Gminy Dąbrowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/148/2021 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dąbrowice podjęła w dniu 11 lutego 2021 r. uchwałę Nr XXVII/148/2021 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy zawiadomienia w dniu 3 marca 2021r. znak: PNIK-I.4131.220.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 9 marca 2021 r. znak: OR.0711.9.2021.MB Przewodniczący Rady Gminy poinformował, iż uwagi zawarte w zawiadomieniu zostaną uwzględnione w uchwale zmieniającej, na jednej z sesji Rady Gminy Dąbrowice.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzytka
www.lodzkie.eu

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

z prawem z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujące stanowisko.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą. Zgodnie z tym przepisem rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Wymienione w treści art. 9a ust. 15 ustawy elementy stanowią obligatoryjne składniki uchwały, które bezwzględnie powinny zostać w niej uregulowane. Wynika to z użytego przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia słowa „określi”. 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.

Zatem z powołanego wyżej przepisu wynika, że Rada ma za zadanie unormować wyłącznie zagadnienia wynikające z delegacji ustawowej. Upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a zatem musi być ono wyraźne, a nie dorozumiane, co oznacza, że organ uchwałodawczy nie może regulować zagadnień innych, niż określone w przepisie ustawowym (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 676/19).

W świetle powołanego wyżej wyroku i utrwalonego w tym zakresie orzecnictwa sądów administracyjnych oraz brzmienia art. 9a ust. 15 ustawy, zdaniem organu nadzoru Rada zawarła w uchwale regulacje, które wykraczają poza delegację ustawową.

W ust. 2 Rozdziału 2 Załącznika Nr 1 do Uchwały zawarto zapis „Wójt powołuje członków Zespołu spośród przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3, 4, 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zwanej dalej „ustawą”, wskazanych imiennie przez organy tych podmiotów”.

Z powyższego przepisu wynika, że w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele instytucji organizacji, o których mowa w art. 9a ust. 3-5 ustawy (...). Tymczasem z przepisu ustawy wynika, że obligatoryjny skład zespołu interdyscyplinarnego ustawodawca określił w art. 9a ust. 3, ust. 3a i ust. 4 ustawy. Natomiast odnośnie podmiotów wymienionych w ust. 5 powołanego przepisu ustawodawca postanowił, iż podmioty te mogą wchodzić w skład zespołu, co oznacza, że obecność przedstawicieli tych podmiotów

w składzie zespołu jest fakultatywna. W związku z powyższym uznać należało, iż Rada Gminy w sposób nieuprawniony zmodyfikowała treść ustawowej regulacji dotyczącej składu zespołu interdyscyplinarnego.

Ponadto z omawianego ust. 2 Rozdziału 2 Załącznika Nr 1 do Uchwały wynika, że wymienione podmioty kierując swoich przedstawicieli do składu powoływanego w gminie zespołu interdyscyplinarnego muszą wskazać konkretne, wytypowane osoby, z imienia i nazwiska, celem przeprowadzenia procedury powołania zespołu.

Jednakże pomimo konieczności wskazania wójtowi danych personalnych kierowanych do zespołu przedstawicieli uprawnionych podmiotów, ustawodawca nie upoważnił rady gminy do tak szczegółowego regulowania powyższej kwestii, co stanowi przejaw wykroczenia poza granice kompetencji zakreślonych w art. 9a ust. 15 ustawy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 42/20). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 19/20 stwierdził, że w delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy, rada gminy została upoważniona jedynie do określenia trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, czyli do ustalenia kwestii proceduralnych. W pojęciu „trybu i sposobu powoływania” nie mieści się natomiast uprawnienie dla rady gminy do ustanowienia zasady aby to podmioty, których członkowie wchodzi w skład zespołu same wskazywały imiennie swoich przedstawicieli w zespole. Regulacja jaką przyjęła Rada, oznaczałaby, że to te podmioty a nie wójt kształtowałyby skład zespołu.

W ust. 3 Rozdziału 2 Załącznika Nr 1 do Uchwały Rada wskazała przypadki uzasadniające odwołanie członka zespołu. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa nie przekazuje radzie gminy kompetencji do określania przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego. Dlatego za niezgodny z prawem należy uznać przepis uchwały, który wymienia takie przypadki jak: pisemna rezygnacja członka, czy to na uzasadniony wniosek podmiotu, który wskazał osobę na członka zespołu lub uzasadniony wniosek Przewodniczącego Zespołu (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/OI 37/20; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 42/20).

W ust. 4 Rozdziału 2 Załącznika Nr 1 do Uchwały Rada postanowiła, że na pierwszym posiedzeniu Zespołu zostaje wybrany Przewodniczący Zespołu oraz Zastępca Przewodniczącego w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów spośród nieograniczonej liczby kandydatów.

Określenie sposobu wyboru Przewodniczącego jest sprzeczne z art. 9a ust. 6 ustawy, który stanowi: „Przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków”, a zatem powyższy zapis stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu ustawy. Ponadto z powołanego przepisu ustawy nie wynikają dla Rady kompetencje do określenia sposobu głosowania. Na poparcie tego stanowiska należy powołać wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1079/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20. W orzeczeniach tych Sąd jednoznacznie stwierdził, że uregulowanie takie stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, a tym samym jest istotnym naruszeniem prawa. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawa nie daje radzie gminy kompetencji do stanowienia przepisów regulujących wybór zastępcy Przewodniczącego, co oznacza, że również w tym zakresie rada przekroczyła delegację ustawową. Stanowisko takie jednoznacznie wyraził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 75/20.

W ust. 5 Rozdziału 2 Załącznika Nr 1 do Uchwały Rada wskazała sytuacje, które mogą skutkować odwołaniem Przewodniczącego Zespołu przez Zespół. Z kolei w ust. 8 Rozdziału 2 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, że przepisy od 6-8 stosuje się odpowiednio do odwołania zastępcy Przewodniczącego Zespołu.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa nie przekazuje radzie gminy kompetencji do określania przesłanek uzasadniających odwołanie Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego jak również jego zastępcy. Dlatego za niezgodny z prawem należy uznać przepis ust. 5 Rozdziału 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, który wymienia takie przypadki (wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 19/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 42/20, wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 890/19). W wyrokach tych Sąd odniósł się do członków zespołu interdyscyplinarnego, ale zdaniem organu nadzoru pogląd ten ma także odniesienie do Przewodniczącego i jego zastępcy, którzy są również członkami Zespołu. Z uwagi na zarzuty odnośnie ust. 5 Rozdziału 2 Załącznika do uchwały postanowienia ust. 8 Rozdziału 2 nie znajdują uzasadnienia.

W ust. 8 Rozdziału 3 Załącznika Nr 1 do Uchwały Rada przyznała Przewodniczącemu Zespołu prawo ustalania składu i liczebności grupy roboczej.

Natomiast z art. 9a ust. 10 ustawy wynika, że to zespół może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie

w indywidualnych przypadkach. Przewodniczący zespołu może wyłącznie kierować pracą zespołu, organizować jego pracę, wyznaczać termin jego posiedzeń. Brak jest zatem podstaw do przekazania Przewodniczącemu zespołu kompetencji do ustalania składu i liczebności grupy roboczej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 193/18).

W ust. 9 Rozdziału 3 Załącznika Nr 1 do Uchwały Rada określiła zadania grupy roboczej, należy natomiast wskazać, że takie zadania zostały już wymienione w art. 9b ust. 3 ustawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnianie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka regulacja stanowi istotne naruszenie prawa - wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA Łd 1520.

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż rozstrzygnięciem nadzorczym należy objąć w całości Uchwałę Nr XXVII/148/2021 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Stwierdzenie nieważności poszczególnych regulacji Załącznika Nr 1 do Uchwały czyniłoby uchwałę aktem niekompletnym i niespełniającym wymogów art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości
Wójt Gminy Dąbrowice