



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.704.2020

Katowice, dnia 31 lipca 2020 r.

Rada Gminy Gilowice

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/142/20 Rady Gminy Gilowice z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, w części dotyczącej ust. 1, ust. 13, ust. 14 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 218), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2020 r. Rada Gminy Gilowice podjęła uchwałę Nr XXI/142/20 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że ww. uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 wskazanej 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 powołanej ustawy, a więc określać, w jaki sposób zespół 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.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru uznał, iż w zakresie objętym ust. 1 załącznika do uchwały przepisy uchwały wydane zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

I tak, w treści ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że *Kandydatów na członków zespołu interdyscyplinarnego zwanego dalej zespołem wskazują osoby kierujące bądź zarządzające podmiotami wymienionymi w art. 9a ust. 3-5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie na wniosek Wójta Gminy Gilowice lub przewodniczącego zespołu*. Tymczasem kompleksowe unormowania dotyczące składu zespołu interdyscyplinarnego zostały wolą ustawodawcy zawarte art. 9a ust. 3 - 5 ustawy i w żadnej mierze nie mieszczą się w ramach upoważnienia kierowanego do rady gminy w treści art. 9a ust. 15 ustawy. Analiza ust. 1 załącznika do 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 cytowany zapis 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.

Podkreślić należy, że *żaden przepis ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie daje radzie uprawnienia do tego, aby stanowić zasadę, że organ podmiotu, którego członkowie wchodzi w skład zespołu, wskazuje czy oddelegowuje przedstawicieli, spośród których wójt będzie*

wybierał skład zespołu. Wyłącznie upoważnionymi do kształtowania składu zespołu jest wójt, lub odpowiednio burmistrz czy prezydent miasta, (tak: WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 roku, sygn. akt. IIISA/Łd 890/19, publ. LEX nr 2767743). Tym samym, w ramach delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 9a ust. 15 ustawy nie mieści się również kreowanie przez radę gminy odrębnego trybu desygnacji członków do składu zespołu interdyscyplinarnego.

Konkludując, stwierdzić należy, że rada gminy posiada wyłącznie kompetencję to określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Żaden przepis ustawy nie pozwala radzie gminy na ustalanie podmiotów mogących stanowić skład zespołu interdyscyplinarnego. Co więcej, o składzie zespołu decyduje sama ustawa w jej art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 25 marca 2015 r. sygn.. akt IV SA/Gl 762/14, publ. Legalis).

W toku dalszej analizy uchwały organ nadzoru ustalił również, że w ust. 13 załącznika uchwały Rada postanowiła, że *Siedziba zespołu mieści się w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Gilowicach*. Natomiast w ust. 14 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że *Zespół posługuje się pieczętą nagłówkową o treści: „Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie 34-322 Gilowice ul. Strażacka 2 tel. 338653556”*. Organ nadzoru stwierdza, że w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy, upoważniającej Radę do określenia w drodze uchwały trybu i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania nie mieści się materia dotycząca siedziby zespołu oraz treści pieczętki nagłówkowej zespołu. Uwzględniając, że zespół interdyscyplinarny nie posiada statusu gminnej jednostki organizacyjnej, a w szczególności nie posiada również osobowości prawnej, brak jest podstaw prawnych do posługiwania się w odniesieniu do zespołu pojęciem siedziby. Za wystarczające w tym zakresie uznać należy unormowania zawarte w art. 9a ust. 9 ustawy wskazujące, że obsługę organizacyjno-techniczną 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. Pod pojęciem obsługi organizacyjno-technicznej zespołu interdyscyplinarnego mieścić będzie się niewątpliwie wskazanie i zapewnienie miejsca do pracy zespołu interdyscyplinarnego. Uwzględniając powyższe, stwierdzić należy, że unormowania zawarte w ust. 13 i 14 załącznika do uchwały wydane zostały z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy w zw. art. 7 Konstytucji RP.

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 XXI/142/20 Rady Gminy Gilowice z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego