



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 24-08-2023

Znak: PNK.I.4130.165.2023

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr LVIII/314/23 Rady Gminy w Tarłowie z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego w części obejmującej § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały i załącznik do uchwały – Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 lipca 2023 r. Rada Gminy w Tarłowie podjęła uchwałę nr LVIII/314/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego na podstawie m. in. art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm., dalej: u. p. p. d.). Uchwała w dniu 27 lipca 2023 r. została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu, który następnie pismem z dnia 10 sierpnia 2023 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego i wyznaczył termin na złożenie wyjaśnień w sprawie. Rada Gminy nie złożyła jednak wyjaśnień.

W toku badania legalności uchwały oraz załącznika do uchwały – Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego (dalej: załącznik) organ nadzoru stwierdził, że zarówno postanowienia uchwały, jak też załącznika zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 535) ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 9a ust. 15, ograniczając zakres upoważnienia udzielonego radzie gminy w tym przepisie. Zgodnie z obecnym art. 9a ust. 15 u. p. p. d. "Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego". Przepis ten przewiduje zatem kompetencję rady gminy wyłącznie do określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Podkreślić należy, iż uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Powszechnie obowiązujący charakter norm zawartych w uchwale wydawanej na podstawie art. 9a ust. 15 u. p. p. d. zobowiązuje zatem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10 marca 2020 r. sygn. akt: II SA/Bd 53/20).

W § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada Gminy ustaliła przesłankę odwołania członka Zespołu, a mianowicie skazanie członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Przedmiotowa przesłanka odwołania członka wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 9a ust. 15 u. p. p. d., ponieważ nie należy do trybu ani sposobu odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego. Nadto w orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko, według którego określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie zalicza się do trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a regulacja art. 9a ust. 15 u. p. p. d. nie upoważnia do wprowadzania przyczyn pozbawienia członkostwa, ale jedynie do ustalenia procedury pozbawienia tego członkostwa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 lutego 2023 r. sygn. akt: III OSK 6829/21 stwierdził, że "Określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w kategorii określenia warunków funkcjonowania zespołu ani też nie należy do trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. Ustawodawca w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. upoważnił radę gminy do ustalania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Zakwestionowany w skardze kasacyjnej zapis zawarty w załączniku do zaskarżonej uchwały dotyczył ustalenia w samej uchwale negatywnych przesłanek wykluczających zasiadanie w zespole interdyscyplinarnym. Nie jest to zakres obejmujący "tryb" lub "sposób" odwoływania członków zespołu. Wykluczone jest także 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" (por. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 2 lipca 2021 r. sygn. akt: III OSK 3700/21, z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt: III OSK 4197/21, z dnia 6 października 2021 r. sygn. akt: III OSK 3984/21 i z dnia 24 listopada 2021 r. sygn. akt: III OSK 4190/21 oraz wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 23 lutego 2022 r. sygn. akt: II SA/Ke 39/22 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2019 r. sygn. akt: III SA/Gd 661/19).

W załączniku Rada Gminy zawarła zapisy, które wykraczają poza delegację ustawową z art. 9a ust. 15 u. p. p. d. Jak już wcześniej wskazano, uchwała podjęta na podstawie tego przepisu powinna normować wyłącznie procedurę powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, tak bowiem należy interpretować użyte przez ustawodawcę pojęcia "trybu i sposobu" powoływania oraz odwoływania jego członków. Po pierwsze, § 1 ust. 2 – ust. 5 stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż rada gminy nie jest uprawniona do uregulowania odpowiednio kwestii funkcjonowania grup diagnostyczno – pomocowych, składu zespołu interdyscyplinarnego, funkcjonowania i obsługi organizacyjno – technicznej tego zespołu. Po drugie, § 2 ust. 2 – ust. 4 stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż rada gminy nie jest uprawniona do uregulowania odpowiednio kwestii funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego i jego składu. Po trzecie, § 3 ust. 2 tiret 1 – tiret 5 stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż określają przesłanki odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Po czwarte, § 4 stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż rada gminy nie jest uprawniona do uregulowania kwestii funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, w tym jego zadań. Ogólne zasady funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego zostały unormowane w treści u. p. p. d., natomiast szczegółowe warunki funkcjonowania tego zespołu stosownie do art. 9a ust. 6b u. p. p. d. powinny zostać określone w drodze regulaminu przyjmowanego przez zespół interdyscyplinarny. Po piąte, § 5 stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż rada gminy nie jest uprawniona do uregulowania kwestii składu i funkcjonowania grup diagnostyczno – pomocowych, w tym ich zadań, a nadto stosownie do art. 9a ust. 6b u. p. p. d. tryb i sposób powoływania tych grup należy do kompetencji zespołu interdyscyplinarnego. Po szóste, § 6 stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, gdyż rada gminy nie jest uprawniona do uregulowania kwestii funkcjonowania, w tym realizacji zadań zespołu interdyscyplinarnego i grup diagnostyczno – pomocowych. Ponadto § 1 ust. 1, § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 odnoszą się do materii unormowanej już w treści uchwały. Również § 3 ust. 2 tiret 6 dotyczy kwestii uregulowanej już w § 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały. W związku z powyższym

załącznik w brzmieniu uchwalonym przez Radę Gminy nie może funkcjonować w obrocie prawnym.

W świetle przedstawionego stanu rzeczy należy stwierdzić, że wydanie niniejszego rozstrzygnięcia we wskazanym w jego sentencji zakresie jest w pełni uzasadnione.

Jednocześnie organ nadzoru na mocy art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że uchwała została także wydana z naruszeniem prawa. Po pierwsze, w § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy zamiast art. 9a ust. 3, 3a lub 5 u. p. p. d. wskazała "art. 9 ust. 3, 3a lub 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej". Po drugie, w § 1 ust. 3 uchwały Rada Gminy zamiast art. 9a ust. 3, 3a lub 5 u. p. p. d. wskazała "art. 9a ust. 3, 3a ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw". Po trzecie, w § 1 ust. 5 uchwały Rada Gminy zamiast art. 9a ust. 3 – 4 u. p. p. d. wskazała "art. 9a ust. 3 – 4 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw". Po czwarte, w § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy zamiast § 1 ust. 3 wskazała "§ 1 pkt 3". Stosownie natomiast do § 6 w zw. z § 143 załącznika – Zasady techniki prawodawczej do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) przepisy uchwał stanowiących akty prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Powyżej wymienione regulacje uchwały powinny być zatem tak skonstruowane, aby zawierały sformułowania jasne, wyczerpujące oraz uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis  
Zbigniew Koniusz  
Wojewoda Świętokrzyski