

PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.163.2014.ACh

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 lit. c i d, § 3 pkt 7 i 8 oraz § 4 uchwały NR XXXIII/245/14 Rady Gminy Czeremcha z dnia 2 września 2014 r. w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

UZASADNIENIE

W dniu 2 września 2014 r. Rada Gminy Czeremcha podjęła uchwałę NR XXXIII/245/14 w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, która w dniu 5 września 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż część jej zapisów podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 15 września 2014 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.), który upoważnia Radę Gminy do określenia, w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Ustawowe upoważnienie obejmuje więc określenie w drodze uchwały:

- 1) trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego,
- 2) szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego.

Tymczasem w § 2 lit. c i d ww. uchwały Rada Gminy Czeremcha ustaliła, iż członek Zespołu Interdyscyplinarnego może być odwołany w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz w przypadku wygaśnięcia członkostwa z przyczyn naturalnych.

Jak wynika z przywołanego wyżej artykułu ustawodawca nie upoważnił Rady Gminy do określenia przesłanek odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada może jedynie uregulować wyłącznie tryb i sposób odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Kompetencje wynikające z tych pojęć odnoszą się bowiem do procedury, a więc samego procesu odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Z analizy pojęć użytych przez ustawodawcę jednoznacznie wynika, że uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ma za zadanie unormować procedurę odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, tak bowiem należy interpretować pojęcia "trybu i sposobu" powoływania i odwoływania jego członków. Działanie Rady Gminy Czeremcha nie mieści się więc w ramach przekazanego Radzie Gminy upoważnienia ustawowego.

„(...) do sfery regulacji ustawowej - nie zaś uchwalodawczej na poziomie organu stanowiącego gminy - należy określenie przesłanek uzasadniających odwołanie członka zespołu, gdyż rada gminy może określić jedynie "tryb i sposób" postępowania w takiej sprawie. (...) Kompetencje wynikające z tych pojęć odnoszą się bowiem do procedury, a więc samego procesu odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, w żadnym zaś razie nie upoważniają organu stanowiącego gminy do wprowadzenia - "przy okazji" określania "trybu i sposobu" odwoływania - przesłanek materialno-prawnych ograniczających lub wykluczających członkostwo w zespole interdyscyplinarnym.” (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r., Sygn. akt III SA/Wr 229/11). Podobne stanowisko zaprezentował również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 maja 2011 r., Sygn. akt IV SA/Wr 120/11).

Postępowanie nadzorcze wykazało również, iż wprowadzone przez Radę Gminy Czeremcha w § 3 pkt 7 i 8 oraz § 4 przedmiotowej uchwały uregulowania nie znajdują umocowania w przepisach prawa. We wskazanych wyżej paragrafach Rada określiła zadania, uprawnienia i obowiązki Zespołu Interdyscyplinarnego oraz grup roboczych. Upoważnienie dla rady gminy do określenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, zawarte w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nie oznacza kompetencji do równoczesnego określenia zadań, uprawnień i obowiązków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz grup roboczych. Jeśli chodzi o szczegółowe

warunki funkcjonowania Zespołu, należy przyjąć, że uchwała rady gminy ma doprecyzować regulacje ustawowe, a więc określać w jaki sposób zespół będzie pracował. Kwestionowane przez organ nadzoru zagadnienia określone są bowiem w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ponadto w myśl art. 9b ust. 1 tejże ustawy, zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, który to program przyjmuje postać odrębnych uchwał lub załączników do uchwał, a jego opracowywanie i realizacja należy do zadań własnych gminy.

„(...) zadania i sposoby działań zespołu interdyscyplinarnego wynikają z samej treści przepisów ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i mimo tego, że katalog zadań określonych ustawą jest katalogiem otwartym, to norma kompetencyjna zawarta w art. 9a ust. 15 ustawy nie daje radzie gminy upoważnienia do jego regulowania.” (Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 marca 2012 r., Sygn. akt IV SA/Wr 710/11).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Czeremcha w kwestionowanej uchwale nie ograniczyła się wyłącznie do określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, do czego zobowiązywało ją brzmienie art. 9a ust. 15 ww. ustawy. Tym samym zaś, nie zrealizowała należycie powierzonej jej kompetencji, czym istotnie naruszyła w tym względzie prawo.

Przyjęcie przedmiotową uchwałą kwestionowanych przez organ nadzoru uregulowań, dokonane zostało przez Radę Gminy **z przekroczeniem upoważnienia ustawowego**. *Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.*

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności § 2 lit. c i d, § 3 pkt 7 i 8 oraz § 4 uchwały NR XXXIII/245/14 Rady Gminy Czeremcha z dnia 2 września 2014 r. w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na konieczność zachowania należytej staranności, poprzez określanie podstawy prawnej uchwał w sposób prawidłowy i dokładny.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Czeremcha

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli