

UCHWAŁA Nr X/120/19
Rady Miejskiej w Pisz
z dnia 1 sierpnia 2019 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargi Prokuratora Rejonowego w Pisz na uchwałę Rady Miejskiej w Pisz nr XLIX/626/10 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania i załącznika do tej uchwały oraz na uchwałę nr XIII/116/15 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania wraz z odpowiedzią na skargę .

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 oraz 1309) w związku z art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, 1467, 1629 i z 2019 r. poz.11, 183 i 934) Rada Miejska w Pisz uchwala co następuje:

§1

Przekazuje się skargę Prokuratora Rejonowego w Pisz na uchwałę Rady Miejskiej w Pisz nr XLIX/626/10 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania i załącznika do tej uchwały oraz na uchwałę nr XIII/116/15 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wraz z odpowiedzią na skargę.

§2

Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§3

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Pisz.

§4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Edmund Lipnicki

Pisz, dn. 2019.07.15

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie**
ul. Emilii Plater 1
10-562 Olsztyn

Sygn. akt PR Pa 59.2019

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Pisz
ul. Plac Daszyńskiego 7, 12-200 Pisz

Organ administracji: Rada Miejska w Pisz
ul. Gustawa Gizewiusza 5, 12-200 Pisz
reprezentowana przez:

w.p.z.: skarga nie dotyczy wartości pieniężnych

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.) Rada Miejska w Pisz przekazuje skargę Prokuratora Rejonowego w Pisz Sygn. akt PR Pa 59.2019 z dnia 1 lipca 2019 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Pisz nr XLIX/626/10 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania i załącznika do tej uchwały oraz na uchwałę nr XIII/116/15 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania doręczoną w dniu 3 lipca 2019 r., wraz z aktami i jednocześnie **wnoszę o:**

1. **Oddalenie skargi** Prokuratora Rejonowego w Pisz Sygn. akt PR Pa 59.2019 z dnia 1 lipca 2019 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Pisz nr XLIX/626/10 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania i załącznika do tej uchwały oraz na uchwałę nr XIII/116/15 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.
2. Zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.



UZASADNIENIE

W dniu 3 lipca 2019 r. do Urzędu Miejskiego w Piszcu wpłynęła skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie Prokuratora Rejonowego w Piszcu Sygn. akt PR Pa 59.2019 z dnia 1 lipca 2019 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Piszcu nr XLIX/626/10 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania i załącznika do tej uchwały oraz na uchwałę nr XIII/116/15 Rady Miejskiej w Piszcu z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania domagając się stwierdzenia nieważności ww. uchwał i ich załącznika w całości.

W skardze Prokurator Rejonowy w Piszcu skarży zapis:

- art. 40 ust. 1 w zw. z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.) w zw. z art. 88 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego Rady Miejskiej w Piszcu nr XLIX/626/10 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania i załącznika do tej uchwały oraz na uchwałę nr XIII/116/15 Rady Miejskiej w Piszcu z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, pomimo iż zaskarżone uchwały zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i są aktem prawa miejscowego;
- art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 2-5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1319 ze zm. dalej u.p.p.r.), poprzez wskazania w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały katalogu podmiotów wchodzących w skład Zespołu interdyscyplinarnego, a ponadto wyeliminowanie z katalogu podmiotów wskazanego przepisu możliwości powołania przez Burmistrza w skład zespołu prokuratorów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wynikającą z art. 9a ust. 5 u.p.p.r. co stanowiło przekroczenie delegacji ustawowej, wynikającej z art. 9a ust. 15 ustawy;
- art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9c u.p.p.r. poprzez wskazanie w § 2 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały, że każdy członek Zespołu Interdyscyplinarnego, przed udziałem w pierwszym posiedzeniu składa pisemne oświadczenie o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych uzyskanych przy realizacji zadań w ramach pracy w Zespole, co stanowiło naruszenie ww. ustawy, która dopuszcza inne formy złożenia powyższego oświadczenia niż tylko formę pisemną;
- art. 9a ust. 15 u.p.p.r. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i wskazanie w § 2 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały oraz w § 1 ust. 4 uchwały XIII/116/15, jako przesłanki uzasadniającej odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego „przypadek uzasadnionego

podejrzenia naruszenia zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach działania w Zespole lub z innych ważnych powodów”;

- art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 8 u.p.p.r. poprzez wskazanie w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały nr XIII/116/15, iż Zespół działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Burmistrzem Pisz, a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w jego skład.

Z przedstawionym stanowiskiem w skardze Rada Miejska w Pisz nie zgadza się i wnosi o jej oddalenie z następujących względów:

Przedmiotowe uchwały, Rady Miejskiej w Pisz nr XLIX/626/10 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania i załącznik do tej uchwały oraz nr XIII/116/15 z dnia 7 sierpnia 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, podlegały badaniu jej postanowień pod względem zgodności z prawem przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, który nie stwierdził w nich naruszenia prawa, również w podnoszonym przez skarżącego zakresie, w wyniku czego nie było wszczynane w stosunku do ww. uchwał postępowanie nadzorcze i w tym zakresie całkowicie błędne jest stanowisko skarżącego wyrażone na 3 str. skargi, iż ww. uchwały nie były przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Ponadto Rada Miejska w Pisz uważa za nietrafny pogląd skarżącego, że przedmiotowe uchwały są aktami prawa miejscowego i podlegają publikacji w dzienniku urzędowym. Nie budzi wątpliwości w świetle przepisu art. 87 Konstytucji RP, że Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów samorządowych także ustanowione przez nie akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja poza wymienieniem źródeł prawa nie reguluje jednak jak akt prawa miejscowego powstaje i co nim jest. Kwestie powstawania aktów prawa miejscowego reguluje art. 40 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z którym *na podstawie upoważnień ustawowych* gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, oraz w zakresie:

- wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;
- organizacji urzędów i instytucji gminnych;
- zasad zarządu mieniem gminy;
- zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z tymi przepisami akta prawa miejscowego nie mogą powstawać na podstawie rozporządzeń, bo nie ma do tego podstaw prawnych.

Zaskarżone uchwały nie spełniają zatem ani przesłanek z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, ani ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie która nie stanowi, że tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania następują w trybie aktów prawa miejscowego. W tym zakresie za trafne należy również uznać stanowisko wojewody mazowieckiego który m.in. w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 lutego 2011 r. nr LEX-I.4131.5.2011.MSt stwierdził, że „aby akt normatywny, jakim jest uchwała podjęta przez Radę Gminy ... , został uznany za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Akty prawa

miejscowego charakteryzują się bowiem następującymi cechami: zawierają rozstrzygnięcia generalne kierowane do nieokreślonego adresata, wywierają „skutki zewnętrzne”, są aktami wielokrotnego zastosowania — ich adresatem może być ktoś „teraz”, ktoś „jutro”, ktoś „w przyszłości”, najczęściej poparte są przymusem państwa (choć nie zawsze), treść ich da się na ogół określić jako uregulowanie postępowania określonych podmiotów ze względu na przedmiot regulacji oraz pochodzą od organów samorządu terytorialnego, wojewodów i organów administracji rządowej niezespolonej. Instytucja zespołu interdyscyplinarnego uregulowana jest m.in. w art. 9a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Celem zespołu interdyscyplinarnego jest działalność profilaktyczna i pomoc rodzinom w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych. Dyspozycja powołanego przepisu nadaje zespołowi interdyscyplinarnemu status podmiotu o charakterze wewnętrznym, działającego w gminie w ramach jej zadań własnych, a także określa szczegółowo przedstawicieli wchodzących w jego skład. Ustawa nie określa wprost statusu prawnego zespołu interdyscyplinarnego, wskazując jedynie, iż powoływany jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zespół działać ma jednak nie na podstawie uchwały rady gminy, lecz porozumień zawieranych między wójtem a podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3 lub 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu). W świetle powyższych wyjaśnień, podjęta przez Radę Gminy ... uchwała nie spełnia cech aktu prawa miejscowego ... nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach”.

W świetle powyższego ponieważ przedmiotowe uchwały nie są aktem prawa miejscowego nie zostały zatem naruszone przepisy o ich publikacji w tym art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosnie pozostałych zarzutów skargi, to zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 9a ust. 15 ustawy, rada gminy ma określić wyłącznie tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Przytoczona delegacja ustawowa nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do ustalania składu zespołu interdyscyplinarnego poprzez wskazanie jednostek, których przedstawiciele są uprawnieni do uczestniczenia w pracach Zespołu. Skład zespołu interdyscyplinarnego określa art. 9a ust. 3, 4i 5 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele:

- jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;
- gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
- Policji;
- oświaty;
- ochrony zdrowia;
- organizacji pozarządowych

a także kuratorzy sądowi, prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Jednocześnie, zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy, zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W świetle tego organ nadzoru stwierdził, że skład zespołu powinien być określony przez Burmistrza Gminy, który stosując bezpośrednio przepisy ustawowe i działając w oparciu o zawarte porozumienia ze wskazanymi wyżej podmiotami, ustala ostatecznie, jakie jednostki będą reprezentowane w Zespole. Tym samym, Radzie Gminy nie przysługują jakiejkolwiek kompetencje do określenia w sposób wiążący składu Zespołu Interdyscyplinarnego.



Uzasadniając swoje stanowisko wskazujemy, że przepis art. 9a ust. 15 ustawy daje podstawę do określenia przez radę gminy trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Przepis art. 9a ust. 3, 4 i 5, wymienia kto wchodzi lub może wchodzić w skład zespołu interdyscyplinarnego. Ustawa wskazuje podmioty, których przedstawiciele obligatoryjnie bądź fakultatywnie wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego. Samemu aktowi powołania dokonuje już Burmistrz Gminy, na podstawie art. 9a ust. 2 ustawy. Ustawodawca wymieniając podmioty, których przedstawiciele winni wchodzić w skład zespołów interdyscyplinarnych wskazał, które podmioty mają być brane pod uwagę obligatoryjnie, które zaś fakultatywnie. Rada Gminy określając tryb i sposób powoływania Zespołu Interdyscyplinarnego oraz warunki jego funkcjonowania, skonkretyzowała te, spośród których Burmistrz powinien powołać Zespół, dostosowując je przy tym do warunków istniejących na terenie Gminy. Zatem o składzie zespołu stanowi sama ustawa. W art. 9a ust. 3 i 4 wskazuje podmioty, których przedstawiciele obligatoryjnie wchodzi w jego skład. Natomiast w ust. 5 tego artykułu określa, jakie podmioty wchodzi w skład zespołu fakultatywnie. Zaskarżone uchwały wymieniają co prawda podmioty których przedstawiciele wchodzi w skład Zespołu Interdyscyplinarnego, ale nie pozbawia to uprawnień Burmistrza Pisz do powołania na podstawie art. 9a ust. 2 ww. ustawy zarządzeniem członków zespołu, doprecyzowując tylko jednostki organizacyjne z terenu Gminy Pisz. Całkowicie nietrafny jest zarzut skarżącego, że wyeliminowano z katalogu podmiotów wskazanego przepisu możliwości powołania przez Burmistrza w skład zespołu prokuratorów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, wynikającą z art. 9a ust. 5 u.p.p.r. W dniu 2 lutego 2011 r. do Prokuratora Rejonowego w Pisz wystosowane zostało pismo MGOPS.8172-2/1/11 zapraszające na spotkanie w dniu 9 lutego 2011 r. dotyczące powołania Zespołu Interdyscyplinarnego w Pisz na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W spotkaniu tym uczestniczył przedstawiciel Prokuratury Rejonowej w Pisz, jednak w dniu 22 marca 2011 r. do Urzędu Miejskiego w Pisz wpłynęło pismo Prokuratora Rejonowego w Pisz, że przedstawiciel Prokuratury Rejonowej w Pisz nie będzie brał udziału w pracach Zespołu Interdyscyplinarnego, ponieważ wynika to ze stanowiska Prokuratora Okręgowego w Olsztynie.

W okresie 2012-2019 do Prokuratury Rejonowej w Pisz były przesłane zarówno wnioski celem podjęcia działań w kierunku art. 207 k.k. jak i informacje uzupełniające oraz wnioski skierowane do sądu o wgląd w sytuacje rodziny. Ogółem skierowano: w 2014 - 26 pism, w 2015 - 32 pisma, w 2016 - 31 pism, w 2017 - 53 pisma, w 2018 - 21 pism, a w 2019 - 12 pism.

Nie zmienia to faktu, że w każdej chwili w skład Zespołu Interdyscyplinarnego w Pisz może zostać powołany przedstawiciel Prokuratury Rejonowej w Pisz, ale taki wniosek dotychczas nie wpłynął.

Odnosnie pisemności składania oświadczenia przez członków Zespołu Interdyscyplinarnego o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych uzyskanych przy realizacji zadań w ramach pracy w Zespole zdaniem Rady Miejskiej w Pisz nie stanowi to naruszenia ustawy. Obowiązek załatwiania wszystkich spraw w formie pisemnej nakłada na urzędy prawo. Kodeks postępowania administracyjnego jasno stanowi, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. Wbrew pozorom nie jest to zasada zła, pomimo iż często nastręcza wiele trudności. Stanowi ona bowiem przede wszystkim o pewności i stabilności obrotu prawnego.

Rada Miejska w Piesznie nie podziela równieŹ zarzutu naruszenia art. 9a ust. 15 u.p.p.r. poprzez przekroczenie upowaŹnienia ustawowego i wskazanie w § 2 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały oraz w § 1 ust. 4 uchwały XIII/116/15, jako przesłanki uzasadniającej odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego „przypadek uzasadnionego podejrzenia naruszenia zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach działania w Zespole lub z innych ważnych powodów”. Wskazania te mieszczą się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 9 ust. 15 ustawy. Przyjęcie odmiennego stanowiska skutkować by musiało niezgodnością całego ust. 2 i 3, a sam skarŹący nie kwestionuje zapisów całego § 2 ust. 3 i ust. 2 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały. Podobnie odnośnie zarzutu naruszenia art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 8 u.p.p.r. poprzez wskazanie w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały nr XIII/116/15, iż Zespół działa na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Burmistrzem Pieszni, a podmiotami, których przedstawiciele wchodzą w jego skład. Zgodnie z art. 9a ust. 8 u.p.p.r. Zespół Interdyscyplinarny właśnie działa na podstawie porozumień zawartych między burmistrzem a podmiotami wchodzącymi w skład zespołu.

Mając powyŹsze na uwadze powyŹsza skarga powinna zostać oddalona, jako nieuzasadniona, dlatego teŹ Rada Miejska w Piesznie wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

1. Skarga Prokuratora Rejonowego w Piesznie wraz z aktami sprawy (karty 1-...);
2. Odpis odpowiedzi na skargę.

PRZEWODNICZĄCY RADY
Edmund Lipnicki