



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 sierpnia 2023 r.

Poz. 6317

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.815.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 sierpnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/920/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, w całości, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1249 ze zm.), dalej, jako „ustawa” w zw. z art. 7 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 13 lipca 2023 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę Nr LIX/920/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 9a ust. 15 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 lipca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi art. 9a ust. 15 ustawy. Stosownie do wskazanego przepisu *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.*

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. Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

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 oraz ich odwoływania, tak bowiem należy interpretować pojęcia „trybu i sposobu” powoływania i odwoływania jego członków.

Ustawodawca, przyznając radzie gminy kompetencję do określenia *trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego* wprowadził wymóg precyzyjnego i wyczerpującego ustalenia tej materii przez organ stanowiący gminy.

Intencją ustawodawcy było jedynie, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania.

„Tryb” według słownika języka polskiego rozumiany jest, jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243), a „sposób”: 1. określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś 2. zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania 3. to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś (Słownik PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sposob.html>).

Z powyższego wynika, że „sposób” to forma rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy (np. w drodze decyzji administracyjnej, uchwały czy zarządzenia), zaś „tryb” to procedura, sekwencja zdarzeń, która do niego prowadzi. Rada ma więc za zadanie wskazać sposób (tj. formę załatwienia sprawy) i tryb powołania, odwołania członków Zespołu, rozumiany jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system – prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania. Brak takich unormowań w uchwale czyni system powoływania i odwoływania członków Zespołu niekompletnym, uniemożliwiając właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałę niezgodną z prawem.

Brak wyczerpujących unormowań w uchwale czyni system powoływania i odwoływania członków Zespołu niekompletnym, uniemożliwiając właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałę niezgodną z prawem

W ocenie organu nadzoru Rada nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową w zakresie trybu i sposobu odwoływania członków zespołu.

Zgodnie z § 2 ust. 5 i 6 uchwały:

5. Burmistrz Miasta Wisła może odwołać członka Zespołu Interdyscyplinarnego przed upływem kadencji w następujących sytuacjach:

- a) na wniosek członka,*
- b) na wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem,*
- c) na wniosek przewodniczącego Zespołu w uzasadnionych przypadkach,*
- d) z powodu naruszenia przez członka Zespołu poufności danych,*
- e) w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.*

6. Odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu. Podmiot wskazuje nowego przedstawiciela na członka Zespołu Interdyscyplinarnego, który powołany zostaje do Zespołu Interdyscyplinarnego w trybie określonym w pkt 2.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada wprowadzając kadencyjność członków zespołu powoduje automatyzm w ustawianiu członkostwa. Systemowo więc, Rada Miasta Wisła doprowadziła do określenia przypadków ustania członkostwa w zespole interdyscyplinarnym co w sytuacji gdy to

Burmistrz, zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy, jest uprawniony do powołania zespołu – wkracza w kompetencje tegoż organu.

Rada ograniczyła procedurę powołania nowych członków do składu Zespołu tylko do jednej okoliczności wskazanej w § 2 ust. 6 uchwały – uzupełnienia składu w przypadku odwołania dotychczasowego członka Zespołu, w miejsce którego powoływany jest nowy członek podmiotu. Rada nie uwzględniła sytuacji, gdy w trakcie funkcjonowania Zespołu jego skład miałby ulec rozszerzeniu, tj. nie przewidziała trybu powoływania w skład Zespołu przedstawicieli podmiotów, które dotychczas nie były w nim reprezentowane (a których udział nie był obligatoryjny). Nie ustaliła także zasad postępowania dla organu wykonawczego w przypadku zaprzestania działania Zespołu w związku uszczerpienia jego składu wobec np. śmierci członka Zespołu.

Wobec braku stosownych regulacji prawnych określających tryb postępowania dla organu wykonawczego inicjującego desygnację kandydatów na członków Zespołu – przy zaistnieniu powyższych sytuacji – kompetencja powołania członków Zespołu będzie niewykonalna lub wykonalna poza prawem, poza trybem, do określenia którego zobowiązana była Rada Miasta.

Przyjęta przez Radę konstrukcja przepisu § 2 ust. 6 uchwały, zgodnie z którym: *Odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu. Podmiot wskazuje nowego przedstawiciela na członka Zespołu Interdyscyplinarnego, który powołany zostaje do Zespołu Interdyscyplinarnego w trybie określonym w pkt 2* stoi w sprzeczności z unormowaniami przepisów art. 9a ust. 3-5 ustawy. Nie w każdym przypadku bowiem odwołania nastąpi konieczność uzupełnienia składu zespołu interdyscyplinarnego – będzie to dotyczyć jedynie sytuacji, w której w jego składzie nie znajdzie się przedstawiciel żadnego z podmiotów, których przedstawiciele obligatoryjnie wchodzi w skład zespołu. O ile bowiem uczestnictwo w pracach zespołu przedstawicieli podmiotów z art. 9a ust. 3 oraz kuratorów sądowych, o których mowa w art. 9a ust. 4 ustawy jest obowiązkowe, to już w przypadku podmiotów wymienionych w ust. 3a i ust. 5 ww. przepisu powołanie ich przedstawicieli w skład zespołu jest fakultatywne i zależy od decyzji samego podmiotu uprawnionego. Uchwała nie może zatem wprowadzać bezwzględnego obowiązku wskazywania przez podmiot uprawniony swojego nowego przedstawiciela w każdej sytuacji odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego – może to nastąpić co najwyżej w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy.

Organ nadzoru również wskazuje na brak unormowań uchwały regulujących sposób odwołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego – co również przesądza o niepełnej realizacji upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że niekompletne uregulowanie powyższych kwestii przesądza o nieprawidłowym unormowaniu trybu i sposobie powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a więc obligatoryjnego elementu uchwały określonego przepisem art. 9a ust. 15 ustawy – co wpływa na legalność całej uchwały.

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię

– oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem w ocenie organu nadzoru unormowanie § 2 ust. 5 lit. d i lit. e uchwały, zgodnie z którym:

Burmistrz Miasta Wisła może odwołać członka Zespołu Interdyscyplinarnego przed upływem kadencji w następujących sytuacjach (...),

d) z powodu naruszenia przez członka Zespołu poufności danych,

e) w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe,

nie znajduje uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym określonym przepisem art. 9a ust. 15 ustawy. Przepis ten wymaga uregulowania wyłącznie procedury pozbawienia członkostwa Zespołu, nie zaś jego przyczyn. Rada nie została upoważniona przez ustawodawcę do określenia materialnoprawnych przesłanek odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego (por. wyrok WSA w Kielcach z 1.07.2020 r., II SA/Ke 544/20, LEX nr 3039223, wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.07.2020 r., II SA/Bd 1055/19, LEX nr 3047617, I SA/Bd 1038/19 – Wyrok WSA w Bydgoszczy; III SA/Łd 732/19 – Wyrok WSA w Łodzi; III SA/Łd 1047/19 – Wyrok WSA Łódź; III SA/Łd 42/20 – Wyrok WSA Łódź; WSA SA/Łd 30/20 – Wyrok WSA Łódź; III SA 19/20 – Wyrok WSA w Łodzi; II SA /Bd 245/20 – Wyrok WSA w Bydgoszczy). W aktualnym orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że wykluczone jest w tym zakresie domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanki uzasadniającej 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 (wyrok WSA w Kielcach z 23.02.2022 r., II SA/Ke 39/22, LEX nr 3325257). Tym samym przepis § 2 ust. 5 lit. d i lit. e uchwały jest niezgodny art. 9a ust. 2 i ust. 15 ustawy, gdyż wprowadzona materialna przesłanka odwołania członka wykracza poza upoważnienie do określenia trybu i sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego, a więc wyłącznie procedury pozbawienia członkostwa Zespołu.

Ponadto należy podkreślić, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie organ wykonawczy gminy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20). Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż nie narusza prawa przyjęcie przez Radę, iż do wydania zarządzenia o odwołaniu członka zespołu może nastąpić na wniosek jednostki, której członek Zespołu jest przedstawicielem. Należy bowiem zwrócić uwagę, że podmiot, którego członek jest przedstawicielem w ramach zespołu interdyscyplinarnego, pozostaje równorzędną stroną porozumienia opisanego w art. 9a ust. 8 ustawy. Przepis ten stanowi, że zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5. W świetle powyższego, choć z formalnego punktu widzenia kształtowanie składu osobowego zespołu należy do kompetencji Wójta, należy uznać, że podmioty reprezentowane w ramach zespołu przez poszczególnych jego członków, mogą wystąpić z inicjatywą odwołania ze składu zespołu swojego przedstawiciela.

W sposób odmienny od powyższego należy natomiast ocenić przesłanki określone w § 2 ust. 5 lit. a i c uchwały. Odnosząc się do kwestii dopuszczalności regulacji przewidującej odwołanie członka zespołu na jego wniosek, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9a ust. 13 ustawy członkowie zespołu interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. W takim wypadku odwołanie członka zespołu następowałoby zatem bez możliwości jakiegokolwiek

ingerencji ze strony podmiotu reprezentowanego w ramach zespołu, to jest z pominięciem wszelkich kwestii związanych z relacjami zawodowymi i służbowymi między tym podmiotem a jego przedstawicielem. Tym samym zasadne jest, aby to sam podmiot reprezentowany w ramach zespołu interdyscyplinarnego, zachowując również możliwość wpływu na kształtowanie składu osobowego zespołu jako strona porozumienia z Wójtem, występował o odwołanie swojego przedstawiciela, jeżeli w jego ocenie zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny.

Jako sprzeczną z art. 9a ust. 15 ustawy należy uznać również przesłankę odwołania członka Zespołu na wniosek przewodniczącego Zespołu w uzasadnionych przypadkach. Należy wskazać, że w świetle art. 9a ust. 7i ustawy, rola przewodniczącego zespołu ma przede wszystkim charakter organizacyjny i porządkowy, polegający na kierowaniu i organizowaniu pracami zespołu oraz reprezentowaniu zespołu na zewnątrz. W przepisach ustawy brak jest natomiast podstaw tworzących kompetencję przewodniczącego do oceny poszczególnych członków zespołu w toku prac tego gremium, a w konsekwencji do podejmowania działań zmierzających do ich odwołania. Zgodnie z art. 9a ust. 7g ustawy w przypadku co najmniej trzykrotnej nieusprawiedliwionej nieobecności członka zespołu interdyscyplinarnego na posiedzeniu przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego informuje podmiot, którego ten członek reprezentuje, o jego nieobecności, na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Z przepisu tego wynika zatem, że to właśnie podmiot reprezentowany w ramach zespołu interdyscyplinarnego, uzyskując sygnał o nieusprawiedliwionych nieobecnościach desygnowanego przez siebie członka zespołu na posiedzeniach tego gremium, może zdecydować czy podjąć w tym zakresie dalsze działania.

Z kolei w § 2 ust. 4 uchwały Rada zobowiązała członków Zespołu Interdyscyplinarnego, do złożenia wszelkich informacji i danych uzyskanych przy realizacji zadań w ramach pracy w Zespole. W ocenie organu nadzoru, brak jest przepisu powszechnie obowiązującego prawa, który upoważniałby organ stanowiący gminy do nałożenia ww. obowiązku. Postanowienie, stosownie do którego 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, wykracza poza delegację ustawową i jednocześnie stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 9c ust. 3 ustawy (wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 437/21; wyrok WSA w Krakowie z dnia 08 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 101/21). Zgodnie bowiem z art. 9c ust. 3 ustawy, *Przed przystąpieniem do wykonywania czynności, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 8, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych składają organowi, o którym mowa w art. 9a ust. 2, oświadczenie o następującej treści: „Oświadczam, że zachowam poufność informacji i danych, które uzyskałem przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej, oraz że znane mi są przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieuprawnionym.”*. Powyższy przepis dopuszcza więc także inne formy złożenia powyższego oświadczenia, niż tylko formę pisemną i nie tylko przed udziałem w pierwszym posiedzeniu, ale przed przystąpieniem do wykonywania czynności.

Należy zaznaczyć, że upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a wszelkie odstępstwa od tej zasady stanowią istotne naruszenie prawa. Organ uchwałodawczy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w przepisie ustawowym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym istotne naruszenie prawa to takie jego naruszenie, które m.in. polega na podjęciu uchwały o treści nieznajdującej właściwej delegacji ustawowej, czyli bez podstawy prawnej (por. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11, LEX nr 1081742; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14, LEX nr 1990891; wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2462/15, LEX nr 2339667).

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. Niewątpliwie uchwała, która nie wyczerpuje delegacji ustawowej i pozbawiona jest elementów obligatoryjnych, narusza prawo w sposób istotny i tym samym nie może ostać się w porządku prawnym.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest w pełni uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz