



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 sierpnia 2023 r.

Poz. 6368

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.857.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 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 397/LV/2023 Rady Gminy Kroczyce z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Kroczyce, 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 związku 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 25 lipca 2023 r. Rada Gminy Kroczyce podjęła uchwałę Nr 397/LV/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Kroczyce, dalej jako: „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 9a ust. 15 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lipca 2023 r.

Zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ponadto art. 9a ust. 15 ustawy stanowi, że rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Ustawa zatem wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania 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. Tym samym zadaniem organu jednostki samorządu terytorialnego jest określenie drogi (procedury), prowadzącej do zgodnego z prawem powołania lub odwołania danego członka zespołu. Intencją ustawodawcy było, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania. Ma on wskazać tryb i sposób powołania i odwołania członków zespołu. *Tryb* według słownika języka polskiego rozumiany jest, jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (por. Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243). Termin *sposób* zdefiniowano jako: 1. określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś 2. zespół cech charakterystycznych dla czyjegós zachowania 3. to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś (por. 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.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem. Należy stwierdzić, że Rada Gminy nie wypełniła w całości delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy, gdyż w uchwale nie uregulowano sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada określiła prawidłowo w § 1 ust. 2 uchwały sposób powołania członków przez Wójta (tu: *Członków Zespołu powołuje w drodze zarządzenia Wójt Gminy Kroczyce podając jego imienny skład*), natomiast postanowienia w jaki sposób następuje ich odwołanie nie zostały ustalone w przedmiotowej uchwale. Dodatkowo też – odnosząc się do członkostwa w zespole przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej – organ nadzoru podkreśla, że Rada nie uregulowała trybu i sposobu powoływania do składu zespołu przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej, o których mowa w art. 9a ust. 3a ustawy.

Wobec powyższego, Rada wadliwie wypełniła delegację ustawową z art. 9a ust. 15 ustawy, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Dalej, w § 1 ust. 3 uchwały Rada określiła, że *Członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony*. Zdaniem organu nadzoru analiza przepisów ustawy wskazuje na brak upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego do określenia okresu, na jaki Wójt może powołać zespół interdyscyplinarny. Ustalenie okresu kadencji zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w pojęciu „trybu i sposobu powoływania członków zespołu”. Z tej przyczyny postanowienie wynikające z cytowanego wyżej § 1 ust. 3 uchwały stanowi – zdaniem organu nadzoru – istotne naruszenie prawa, tj art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 6 maja 2022 r. (sygn. akt. III SA/Gl 254/22, publ.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał że: *Nie ulega wątpliwości, że okres kadencyjności zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w pojęciu „trybu i sposobu powoływania członków zespołu” ani w sformułowaniu „szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu”, które to dotyczy kwestii organizacyjnych, ale nie obejmuje ustalania okresu kadencji zespołu. I dlatego ustalenie w uchwale w § 1 ust. 1 okresu kadencji zespołu jest pozaustawowym czasowym ograniczeniem funkcjonowania takiego zespołu, niedopuszczalnym w akcie prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 103/20).*

W dalszej kolejności zauważyć należy, że z treści § 2 ust. 1 w pkt 1-4 uchwały wynika, że odwołanie członka Zespołu może nastąpić w czterech przypadkach: 1) na jego umotywowany wniosek, 2) na umotywowany wniosek osoby kierującej podmiotem, którego jest przedstawicielem, 3) na umotywowany wniosek Przewodniczącego Zespołu, 4) ustania zatrudnienia członka Zespołu w podmiocie (instytucji), który typował go do pracy w Zespole lub ustania członkostwa w organizacji, która typowała członka do pracy w Zespole. Organ nadzoru wskazuje, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie wójt (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Należy 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 wyłącznie podmioty reprezentowane w ramach zespołu przez poszczególnych jego członków, mogą wystąpić z inicjatywą odwołania ze składu zespołu swojego przedstawiciela. Dodatkowo z przepisów ustawy nie wynika, aby jakkolwiek inny podmiot poza burmistrzem (prezydentem, wójtem) mógł kształtować skład zespołu. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru regulacja § 2 ust. 1 pkt 1 i 3-4 uchwały nie jest prawidłowa.

Z redakcji § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały wynika, że *odwołanie członka Zespołu może nastąpić na jego umotywowany wniosek*. Odnosząc się do kwestii dopuszczalności regulacji przewidującej możliwość odwołania członka zespołu na jego umotywowany 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 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. Dodatkowo odwołanie członka zespołu w każdym przypadku złożenia przez niego umotywowanego wniosku, w konsekwencji może prowadzić do znacznego ograniczenia uprawnienia organu wykonawczego gminy do

kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego. Możliwość złożenia wniosku przez każdego członka zespołu w każdym czasie, zagraża również ciągłości funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego tworząc stan niepewności co do trwałości jego składu. 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.

Z kolei w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada postanowiła, że *odwołanie członka Zespołu może nastąpić na umotywowany wniosek Przewodniczącego Zespołu*. Organ nadzoru zauważa, że z przepisów ustawy nie wynika, aby członkowie zespołu interdyscyplinarnego mieli ustawowe umocowanie do kształtowania składu zespołu poprzez wnioskowanie o odwołanie poszczególnych jego członków. Uregulowanie przyjęte przez Radę oznacza, że inne podmioty niż burmistrz, w tym przypadku jest to przewodniczący zespołu, niejako mógłby wpływać na skład osobowy zespołu poprzez wnioskowanie o odwołanie jego członka, podczas gdy jest to wyłączne uprawnienie burmistrza (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 30.06.2020 r., II SA/Bd 245/20, LEX nr 3033052). Nadto, organ nadzoru wskazuje, 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.

Natomiast w § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada Gminy Kroczyce postanowiła, że *odwołanie członka Zespołu może nastąpić w przypadku ustania zatrudnienia w podmiocie (instytucji), który typował go do pracy w Zespole lub ustania członkostwa w organizacji, która typowała członka do pracy w Zespole*. Uwzględniając zatem stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, należy uznać, że Rada nie została upoważniona przez ustawodawcę do określenia przesłanek odwołania członka zespołu, lecz wyłącznie do ustalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Jednoznacznie należy stwierdzić, że określenie przesłanek odwołania członka zespołu nie mieści się w pojęciu „trybu i sposobu powoływania członków zespołu”, a delegacja ustawowa dla rady gminy zawarta w art. 9a ust. 15 ustawy nie przewiduje uprawnienia do regulacji tej materii.

Wobec powyższego należy jednoznacznie stwierdzić, że regulacje zawarte w § 2 ust. 1 pkt 1 i 3-4 uchwały, określające przesłanki odwołania członka zespołu wykraczają poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 9a ust. 15 ustawy (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 19.12.2019 r., sygn. akt III SA/Gd 676/19, LEX nr 2761112, wyrok NSA z 10.02.2023 r., sygn. akt III OSK 6829/21, CBOSA).

Dokonując dalszej analizy postanowień uchwały, stwierdzić należy również, że w zakresie dotyczącym § 2 ust. 3 uchwały, przepis ten podjęty został z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 3a oraz art. 9a ust. 5 ustawy. W treści § 2 ust. 2 uchwały postanowiono, że: *Po odwołaniu członka Zespołu Wójt Gminy Kroczyce zwraca się do właściwego podmiotu/instytucji o wskazanie nowego przedstawiciela na członka Zespołu*. Według § 2 ust. 3 uchwały: *odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka Zespołu – przedstawiciela tego samego podmiotu w drodze zarządzenia Wójta Gminy Kroczyce*. Organ nadzoru zauważa, że udział przedstawicieli niektórych podmiotów w pracach zespołu jest fakultatywny. Potwierdzeniem fakultatywności ich udziału jest zarówno treść art. 9a ust. 3a oraz art. 9a ust. 5 ustawy. Zgodnie z art. 9a ust. 3a ustawy przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego jedynie wówczas, gdy podmiot ten złoży taki wniosek do organu wykonawczego gminy, na której obszarze zamieszkuje żołnierz pełniący czynną służbę wojskową. Podobnie art. 9a ust. 5 ustawy przewiduje fakultatywny udział w składzie zespołu prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. Organ nadzoru podkreśla, że decyzja o wyznaczeniu przedstawicieli należy do tych podmiotów, a nie do wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Skoro ustawodawca przewidział, że udział niektórych podmiotów w składzie zespołu interdyscyplinarnego nie jest obligatoryjny, Rada nie może, działając wbrew regulacji ustawowej, nakładać na wszystkie podmioty,

o których mowa w art. 9a ustawy obowiązku wskazania nowego kandydata, w przypadku uprzedniego odwołania ich przedstawiciela.

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Na gruncie niniejszej sprawy dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem, z uwagi na wyżej wskazane naruszenia prawa, należy przedmiotową uchwałę zakwestionować w całości.

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 na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 397/LV/2023 Rady Gminy Kroczyce z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Kroczyce – w całości, należy uznać za 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy