



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 sierpnia 2023 r.

Poz. 6369

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.885.2023 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 LVIII/535/2023 Rady Gminy Suszec z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie: trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Suszcu, w części określonej w:

- § 1 pkt 3 uchwały w zakresie wyrazów: *wskazanych w pkt. 1*, jako sprzecznej z 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 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”;

- § 1 pkt 5 uchwały w zakresie sformułowania: *Odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu, wskazanego przez ten podmiot, w trybie określonym w pkt. 1 i 2.*, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 2 i 5 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lipca 2023 r. Rada Gminy Suszec podjęła uchwałę Nr LVIII/535/2023 w sprawie: trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Suszcu, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 9a ust. 15 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 lipca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy *do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym tworzenie zespołów interdyscyplinarnych*. Z kolei art. 9a ust. 2 ustawy stanowi, że *zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta*. Ponadto zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego*. Ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania jego członków. Rada gminy ograniczona jest przy tym regulacjami ustawy, których nie może modyfikować.

Należy ponadto wskazać, że regulacje zawarte w art. 9a ust. 3-5 ustawy określają podmioty, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego:

3. *W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele:*

- 1) *jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;*
- 2) *gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;*
- 3) *Policji;*
- 4) *oświaty;*
- 5) *ochrony zdrowia;*
- 6) *organizacji pozarządowych.*

3a. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej, jeżeli Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową.

4. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi.

5. W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej.

Uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy stanowi akt prawa miejscowego (por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 728/21, opubl. LEX nr 3344678). Podkreślić należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

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* (Sobol E. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s. 954), a „sposób”: *określona metoda, forma wykonania, ujęcia czegoś; maniera, styl* (Sobol E. (red.), *Mały słownik...*, s. 870).

Z powyższego wynika, że „sposób” to forma rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy (np. w drodze 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 oraz 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 ocenie organu nadzoru Rada Gminy Suszec nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy w zakresie sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 4 ustawy, tj. kuratorów sądowych. Ustawa wskazuje organ właściwy do powołania zespołu interdyscyplinarnego oraz podmioty, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu, natomiast rada gminy ma za zadanie określić drogę prowadzącą do powołania członków zespołu oraz sposób tego powołania.

Rada podjęła próbę realizacji delegacji ustawowej zakresie powoływania członków zespołu w § 1 pkt 1-3 uchwały, w którym wskazano:

- 1) *W celu powołania członków Zespołu Wójt Gminy Suszec zwany dalej Wójtem występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3, 3a, 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole.*

2) *W celu zapewnienia kuratorom sądowym uczestnictwa w pracach Zespołu Wójt Gminy Suszec zwraca się do Prezesa Sądu Rejonowego w Pszczynie o wyznaczenie kuratora lub kuratorów do uczestnictwa w Zespole.*

3) *Po uzyskaniu od podmiotów wskazanych w pkt. 1 danych osób wyznaczonych przez te podmioty Wójt powołuje wyznaczone osoby do Zespołu w drodze zarządzenia.*

Rada określiła tryb powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego w § 1 pkt 1-2 uchwały w odniesieniu do wszystkich podmiotów wchodzących w skład zespołu, tj. podmiotów o których mowa w art. 9 ust. 3, 3a, 4 i 5 ustawy. Sposób powoływania członków tego zespołu został uregulowany w § 1 pkt 3 uchwały wyłącznie w stosunku do podmiotów wskazanych w § 1 pkt 1 uchwały, tj. podmiotów określonych w art. 9a ust. 3, 3a, 5 ustawy. Członkowie zespołu reprezentujący te podmioty powoływani są w drodze zarządzenia. Rada nie określiła w uchwale sposobu powołania w skład zespołu kuratorów sądowych. W odniesieniu do kuratorów sądowych Rada uregulowała wyłącznie tryb ich powoływania – w § 1 pkt 2 uchwały. W uchwale nie wskazano natomiast sposobu, w jaki wyznaczeni przez Prezesa Sądu Rejonowego w Pszczynie kuratorzy sądowi są powoływani w skład zespołu, tj. w jakiej formie Wójt rozstrzyga, którzy kuratorzy wejdą w skład zespołu.

Nieuregulowanie sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego w odniesieniu do wszystkich podmiotów wchodzących w jego skład jest równoznaczne z niewypełnieniem delegacji ustawowej. Powyższe należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez zakwestionowanie uchwały jedynie w części określonej w § 1 pkt 3 uchwały w zakresie wyrazów: *wskazanych w pkt. 1*. Doprowadzi to do sytuacji, w której określony przez Radę w § 1 pkt 3 uchwały sposób powoływania członków zespołu będzie obejmował wszystkich jego członków, w tym również kuratorów sądowych.

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również inne wady prawne.

Rada Gminy Suszec przekroczyła swoje kompetencje w § 1 pkt 5 uchwały.

W pierwszej kolejności organ nadzoru sygnalizuje, że Rada dokonała nieprawidłowego oznaczania jednostek redakcyjnych w przedmiotowej uchwale, tj. błędnego podziału § 1 uchwały na punkty. Zgodnie z § 57 ust. 3 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.), dalej jako „ZTP”: *Punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu – skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem.* W § 1 uchwały nie zachowano ciągłości numeracji, oznaczając dwa ostatnie punkty tą samą cyfrą: 5. Uchybienie to nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu w przypadku konieczności odwołania się do jednej z dwóch tak samo oznaczonych jednostek, np. w niniejszej sprawie. Ponadto każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, powinien być zakończony średnikiem. Dalej, należy zwrócić uwagę również na § 55 ust. 3 w zw. z § 143 ZTP, z którego wynika, że jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. A zatem § 1 uchwały powinien zostać podzielony na ustępy oznaczone cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu (§ 57 ust. 2 w zw. z § 143 ZTP), a nie na punkty, bowiem stanowi on zespół zdań, o jakim mowa § 55 ust. 3 ZTP, a nie wyliczenie, o jakim mowa w § 56 ust. 3 ZTP.

Wracając do oceny postanowień niniejszej uchwały, zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 1 pkt 5 uchwały (drugi z dwóch punktów oznaczonych cyfrą 5), w którym Rada wskazała: *5) Odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu, wskazanego przez ten podmiot, w trybie określonym w pkt. 1 i 2. Jeżeli odwołanie członka Zespołu prowadziłoby do naruszenia wymogów, o których mowa w art. 9a ust. 3-4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, następuje ono jednocześnie z powołaniem innej osoby na miejsce odwoływanego członka Zespołu.*

W zd. 1 powyższej regulacji Rada uregulowała bezwzględną konieczność powołania nowego członka zespołu w przypadku odwołania dotychczasowego członka zespołu. Należy zauważyć, że nie w każdym przypadku 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 wchodzą w skład zespołu, tj. w sytuacji uregulowanej w zd. 2 ww.

przepisu uchwały – w przypadku naruszenia wymogów, o których mowa w art. 9a ust. 3-4 ustawy. Uchwała nie może zatem wprowadzać bezwzględnego obowiązku powołania nowego członka zespołu interdyscyplinarnego w każdej sytuacji odwołania członka zespołu. Może bowiem dojść do sytuacji, w której w skład zespołu wchodziło kilku członków reprezentujących jeden podmiot. Wówczas odwołanie jednego z tych członków nie prowadzi do naruszenia wymogów ustawy w zakresie składu zespołu. A zatem to Wójt, jako podmiot kreujący ten skład na podstawie art. 9a ust. 2 ustawy, może samodzielnie zdecydować o uzupełnieniu składu zespołu. Narzucenie Wójtowi obowiązku powołania nowego członka w sytuacji, w której skład zespołu odpowiada wymogom ustawowym, narusza jego kompetencje do kreowania tego składu, wynikające z art. 9a ust. 2 ustawy. Z kolei w przypadku odwołania przedstawiciela podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 5 ustawy, nie w każdej sytuacji zajdzie konieczność powołania nowego członka zespołu, bowiem podmioty te mogą zrezygnować z udziału w zespole. A zatem § 1 pkt 5 zd. 1. uchwały w zakresie sformułowania: *Odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu, wskazanego przez ten podmiot, w trybie określonym w pkt. 1 i 2* podjęty został z przekroczeniem kompetencji Rady Gminy i nieuprawnionym wkroczeniem w kompetencje Wójta Gminy do kształtowania składu zespołu oraz w uprawnienia podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 5 ustawy, co stanowi naruszenie art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 2 i 5 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP. Rada uprawniona jest bowiem wyłącznie do określenia sposobu i trybu powoływania członków zespołu i nie może, w ramach tej kompetencji, wpływać na skład zespołu.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/535/2023 Rady Gminy Suszec z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie: trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Suszcu – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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