



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 sierpnia 2023 r.

Poz. 6393

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.890.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 LXIII/484/23 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Wilamowice, w całości, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 w związku z art. 9a ust. 4 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. 2 i 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 26 lipca 2023 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę Nr LXIII/484/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Wilamowice, dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 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 art. 9a ust. 15 ustawy *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.* Należy podnieść, że ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania jego członków. „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 czyjegós 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.

Należy ponadto wskazać, że regulacje zawarte w art. 9a ust. 3-5 ustawy określają jakie podmioty wchodziły 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.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Wilamowicach nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy poprzez brak kompleksowego uregulowania trybu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W § 1 ust. 1 i 2 uchwały Rada postanowiła, że: *1. Burmistrz Wilamowic występuje do osób zarządzających podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a i 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o wyznaczenie osób do pracy w Zespole Interdyscyplinarnym. 2. Skład Zespołu Interdyscyplinarnego Burmistrz Wilamowic powołuje i odwołuje w drodze zarządzenia.* Organ nadzoru wskazuje, że z treści przywołanych wyżej przepisów, jak i z pozostałych przepisów uchwały, nie wynika w jakim trybie Burmistrz powołuje do składu zespołu interdyscyplinarnego kuratorów sądowych, których członkostwo w zespole, zgodnie z art. 9a ust. 4 ustawy, ma charakter obligatoryjny. Z art. 9a ust. 15 ustawy wprost wynika, że kompetencją rady gminy nie jest określanie składu zespołu interdyscyplinarnego, a jedynie określenie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Tym bardziej zatem nie jest dopuszczalna modyfikacja jego składu, w tym pominięcie możliwości powołania przez Burmistrza w skład zespołu kuratorów sądowych (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 150/20, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 611/19). Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest kompleksowe określenie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, tj. z uwzględnieniem wszystkich podmiotów, o których mowa w art. 9a ustawy, dla których ustawodawca przewidział zarówno obligatoryjne jak i fakultatywne uczestnictwo w zespole.

W konsekwencji brak uregulowania w treści uchwały trybu powołania kuratorów sądowych do składu zespołu interdyscyplinarnego, należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanego aktu w całości. Zgodnie bowiem 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.

Ponadto należy wskazać na wewnętrzną sprzeczność przepisów kwestionowanego aktu, wynikającą z analizy treści § 1 ust. 1 i ust. 4 uchwały. Jak wskazano wyżej, Rada Miejska w Wilamowicach w treści § 1 ust. 1 uchwały nie określiła trybu powołania kuratorów sądowych do składu zespołu, których obligatoryjne członkostwo w zespole wprost wynika z art. 9a ust. 4 ustawy. Jednocześnie w § 1 ust. 4 uchwały Rada przewidziała, że *Odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego, który jest przedstawicielem podmiotu wskazanego w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, skutkuje koniecznością*

powołania nowego członka, w trybie określonym w ust. 1. Tym samym Rada dostrzega konieczność uzupełnienia składu zespołu w przypadku odwołania kuratora sądowego, jednocześnie jednak zaniechała uregulowania trybu powołania kuratorów sądowych do składu zespołu stanowiąc treść § 1 ust. 1 uchwały.

Powyższe należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na zasadę racjonalności ustawodawcy, podkreślając, że legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za przyzwoitą, nawet jeżeli będzie spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (wyrok TK z 17.05.2005 r., P 6/04). Wyeliminowanie z systemu prawa normy obciążonej wskazanymi powyżej wadami jest możliwe tylko wtedy, gdy mają one charakter kwalifikowany. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy wątpliwości wynikających z nieprecyzyjności lub niejasności przepisu nie da się usunąć, przy zastosowaniu reguł wykładni prawa ogólnie przyjętych na gruncie danej kultury prawnej, a ich konsekwencją będzie naruszenie interesów adresatów norm, niejednolitość stosowania prawa, nieprzewidywalność rozstrzygnięć (zob. np. wyrok TK z 9.06.2015 r., SK 47/13). W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w § 1 ust. 1 i ust. 4 uchwały dotknięte są istotną wadą w zakresie sprzeczności zawartych w nich regulacji w stopniu uniemożliwiającym ich stosowanie.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/484/23 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Wilamowice – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz