



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 sierpnia 2023 r.

Poz. 6411

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.881.2023 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 LXIII/412/23 Rady Gminy Gilowice z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w gminie Gilowice, 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 26 lipca 2023 r. Rada Gminy Gilowice podjęła uchwałę Nr LXIII/412/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w gminie Gilowice, dalej jako „uchwała”.

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

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

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy: *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.*

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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono 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).

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.

„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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 2 ust. 1-ust. 3 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie trybu i sposobu powołania członków zespołu interdyscyplinarnego, co stanowi istotne naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy. W powyższych regulacjach uchwały Rada postanowiła, co następuje:

1. *W celu powołania członków Zespołu, Wójt Gminy Gilowice występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 pkt 1-6 oraz ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1249 ze zm.), o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w zespole.*
2. *Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w zespole.*
3. *Po uzyskaniu od instytucji i organów wskazanych w ust. 1 i 2 danych osób wyznaczonych przez te podmioty, Wójt powołuje wyznaczone osoby do zespołu interdyscyplinarnego w drodze zarządzenia.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 9a ust. 3-ust. 5 ustawy:

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.*

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, w przedmiotowych regulacjach uchwały nie wskazano sposobu powołania przedstawiciela Żandarmerii Wojskowej, jeżeli Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do Wójta Gminy w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową (art. 9a ust. 3a ustawy). W celu prawidłowej realizacji delegacji ustawowej organ stanowiący

gminy jest obowiązany do uregulowania sposobu powoływania przedstawicieli wszystkich podmiotów wskazanych w ww. art. 9a ust. 3-ust. 5 ustawy. Powyższe niewypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które przesądza o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Nieprawidłowa jest również regulacja § 2 ust. 2 uchwały, dotycząca trybu powoływania członków zespołu – w zakresie, w jakim odnosi się do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy. Ww. przepis ustawy stanowi, że: *W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*. Udział przedstawicieli ww. podmiotów w pracach zespołu jest więc fakultatywny, jednakże decyzja o ich wyznaczeniu należy do tych podmiotów, a nie do wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Ustalając skład zespołu Wójt zobowiązany jest zatem wystąpić do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy, w szczególności do właściwej miejscowo Prokuratury, o wskazanie ich przedstawicieli. Tymczasem w § 2 ust. 2 uchwały Rada przewidziała, że: *Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w zespole*. W ten sposób bezpodstawnie pozostawiła Wójtowi decyzję co do tego, jakie podmioty będą reprezentowane w Zespole Interdyscyplinarnym ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w gminie Gilowice. Przy czym, co również należy zaznaczyć, możliwa jest sytuacja, że przedstawiciele podmiotów wskazanych w § 2 ust. 2 uchwały znajdą się w składzie zespołu mimo braku inicjatywy ze strony Wójta. Przepis § 2 ust. 3 uchwały przewiduje bowiem, że *Po uzyskaniu od instytucji i organów wskazanych w ust. 1 i 2 danych osób wyznaczonych przez te podmioty, Wójt powołuje wyznaczone osoby do zespołu interdyscyplinarnego w drodze zarządzenia*. Nie zmienia to jednak negatywnej oceny trybu powoływania członków zespołu, ponieważ to Wójt odpowiedzialny jest za powołanie Zespołu Interdyscyplinarnego, więc to on powinien wystąpić do wszystkich wskazanych w przepisach ustawy podmiotów o zgłoszenie ich reprezentantów do prac w tym gremium.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na regulację zawartą w § 3 ust. 1 uchwały o następującym brzmieniu: *Członkowie Zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania przez Wójta*. Zdaniem organu nadzoru analiza przepisów ustawy wskazuje na brak upoważnienia ustawowego do określenia do kiedy pełnią funkcje członkowie zespołu interdyscyplinarny, bowiem taka regulacja nie mieści się w pojęciu „trybu i sposobu powoływania członków zespołu”. Jak wyżej zaznaczono, warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego określone są obecnie przepisami ustawowymi. Stąd zapis § 3 ust. 1 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 Łodzi w wyroku z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 103/20 odniósł się do kadencji zespołu interdyscyplinarnego. W opinii organu nadzoru pogląd ten ma również odniesienie do członków zespołu, gdyż przepisy ustawy nie zawierają delegacji dla Rady do wypowiedzania się na temat kadencji Zespołu jak również członków Zespołu Interdyscyplinarnego.

Dalej, na mocy § 3 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

Wójt Gminy odwołuje członka Zespołu:

- 1) na jego pisemny wniosek,*
- 2) na pisemny wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem,*
- 3) z urzędu, w przypadku zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy w podmiocie, z którym związane jest członkostwo w Zespole,*
- 4) na pisemny wniosek przewodniczącego Zespołu,*

W opinii organu nadzoru, za niezgodne z przepisem art. 9a ust. 15 ustawy należy uznać § 3 ust. 2 pkt 1 i 4 uchwały, które nakazują organowi wykonawczemu odwołanie członka zespołu na wniosek przewodniczącego Zespołu, a także na wniosek członka zespołu. Mimo że normy te mają niewątpliwie charakter proceduralny, to jednak zdaniem organu nadzoru, w sposób nadmierny ograniczają swobodę organu wykonawczego Gminy, jako podmiotu wyłącznie umocowanego do kształtowania składu zespołu. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, to wójt (burmistrz, prezydent miasta), samodzielnie decyduje o składzie zespołu interdyscyplinarnego (zob. w tym zakresie np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. III SA/Łd 19/20, CBOSA). Jedynym wyjątkiem, który zdaniem organu nadzoru ma uzasadnione umocowanie w art. 9a ustawy jest sytuacja z § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały, który dotyczy odwołania członka zespołu

na wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem. Skoro bowiem podmiot ten jest równorzędną stroną porozumienia zawieranego z organem wykonawczym (zob. art. 9a ust. 8 ustawy), to trzeba przyjąć, że może on również wpływać na kształt zespołu - składając stosowny wniosek, mimo że formalnie kompetencję taką posiada jedynie organ wykonawczy Gminy.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż członek zespołu nie może na własny wniosek zrezygnować z udziału w pracach zespołu (bez konsekwencji pracowniczych i dyscyplinarnych), w przypadku, gdyby przełożony danego członka uważał, że ten dalej powinien być jego członkiem. Jedynymi podmiotami upoważnionymi do określenia sytuacji, w których dany członek zostanie odwołany, są podmioty, które delegowały członka do prac w zespole. Jednocześnie udział w pracach zespołu nie jest co do zasady dobrowolny, gdyż, jak już wyżej wspomniano, jest związany z wykonywaniem przez jego członków obowiązków służbowych lub zawodowych w swoich podstawowych miejscach pracy, co wynika wprost z art. 9a ust. 13 ustawy. Wobec czego, inicjatorem odwołania danej osoby ze składu zespołu winien być podmiot, który jest przez konkretnego członka reprezentowany. Z kolei odwołanie członka, w trybie określonym przez Radę Gminy w § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały tj. na podstawie pisemnego wniosku członka zespołu może mieć jedynie charakter wykonawczy w stosunku do woli podmiotów, które są reprezentowane w Zespole.

Na koniec należy wskazać, że upoważnienie ustawowe określone przepisem art. 9a ust. 15 ustawy dotyczy wyłącznie procedury pozbawienia członkostwa Zespołu, a nie wskazywania przyczyn jego odwołania. Rada nie została bowiem upoważniona przez ustawodawcę do określenia materialnoprawnych przesłanek odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. W tym zakresie należy podzielić stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zaprezentowane w wyroku z dnia 29 października 2019 r. (sygn. akt III SA/GI 644/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): *Żaden z przepisów u.p.p.r. nie upoważnia rady gminy do określenia przesłanek merytorycznych odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Na zakończenie wskazania wymaga, że określenie takich obligatoryjnych przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego wykracza poza upoważnienie ustawowe do określenia trybu i sposobu odwołania członków takiego zespołu* (por. również wyrok WSA w Kielcach z dnia 1 lipca 2020 r., II SA/Ke 544/20, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 lipca 2020 r., II SA/Bd 1055/19, wyroki WSA w Łodzi: z dnia 12 lutego 2020 r., III SA/Łd 1047/19, z dnia 11 marca 2020 r., III SA/Łd 42/20, z dnia 25 czerwca 2020 r., III SA/Łd 30/20, z dnia 25 czerwca 2020 r., III SA/Łd 19/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego, regulacja § 3 ust. 2 pkt 3 w zakresie sformułowania: „w przypadku zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy w podmiocie, z którym związane jest członkostwo w Zespole” wraz z poprzedzającym go przecinkiem uchwały – zawierająca materialnoprawną przesłankę odwołania członka Zespołu również stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, co istotnie narusza art. 9a ust. 15 ustawy.

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. 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/412/23 Rady Gminy Gilowice z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w gminie Gilowice 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