



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 września 2023 r.

Poz. 6551

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.883.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 LXIV/388/23 Rady Gminy Świnna z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej w Gminie Świnna, 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 25 lipca 2023 r. Rada Gminy Świnna podjęła uchwałę Nr LXIV/388/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej w Gminie Świnna, 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. 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 czyjegoś 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 trybu powołania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Wprawdzie zauważyć należy, że § 2 ust. 2 uchwały stanowi, że *Wójt Gminy Świnna powołuje do składu Zespołu przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, imiennie wskazanych w porozumieniach zawartych przez Wójta Gminy Świnna z wyżej wymienionymi podmiotami, jednakże wyrażenie „imiennie wskazanych w porozumieniach zawartych przez Wójta Gminy Świnna z wyżej wymienionymi podmiotami” modyfikuje w sposób nieuprawniony przepis art. 9a ust. 8 ustawy, zgodnie z którym Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5. Porozumienia określają w szczególności sposób i formę wymiany informacji, a także sprawy dotyczące uczestnictwa członków grup diagnostyczno-pomocowych w posiedzeniach i pracach tych grup.*

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 9a ust. 3-5 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.

Zatem ustawodawca przewidział obowiązek zawarcia porozumień tylko z podmiotami wskazanymi w art. 9a ust. 3, 3a i 5 ustawy, nie przewidując zawarcia porozumienia wójta z kuratorem sądowym, o którym mowa w art. 9a ust. 4 ww. ustawy (por. wyrok NSA z dnia 18 października 2022r., sygn. akt III OSK 5381/21, wyrok NSA z dnia 17 listopada 2021r., sygn. akt III OSK 4197/21, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 97/19). Wyżej wskazana regulacja uchwały jest zatem sprzeczna z prawem, co powoduje, że przedmiotowa uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego, jakim jest tryb powoływania członków zespołu.

Jednocześnie na mocy § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

1. Wójt Gminy Świnna odwołuje członka Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej:

1) na wniosek członka Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej,

2) na wniosek podmiotu, którego członek Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej jest przedstawicielem,

3) na wniosek przewodniczącego Zespołu.

W opinii organu nadzoru, za niezgodne z przepisem art. 9a ust. 15 ustawy należy uznać § 3 ust. 1 pkt 1 i 3 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. 1 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. 1 pkt 1 uchwały może mieć jedynie charakter wykonawczy w stosunku do woli podmiotów, które są reprezentowane w Zespole.

Za modyfikację przepisu ustawowego należy uznać § 3 ust. 3 uchwały, w brzmieniu *Odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu*. Należy bowiem 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 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.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodać należy, że modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

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 LXIV/388/23 Rady Gminy Świnna z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej w Gminie Świnna, 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