



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 września 2023 r.

Poz. 6789

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.900.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 września 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 LXXV/914/2023 Rady Miasta Knurów z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Knurowie, 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 9 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Knurów podjęła uchwałę Nr LXXV/914/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Knurowie.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości 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*. Należy zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym, tj. po zmianie dokonanej ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 535), przepis delegacyjny nie zawiera już upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do określenia w uchwale szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego – materia ta została uregulowana na poziomie ustawowym (por. brzmienie znowelizowanego art. 9a ustawy).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy zauważyć, że Rada nieprawidłowo zrealizowała delegację z art. 9a ust. 15 ustawy.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na regulację § 1 uchwały w następującym brzmieniu:

1. Skład osobowy Zespołu ustala się na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Prezydentem Miasta Knurów, a podmiotami o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a i 5 ustawy. W celu zapewnienia kuratorom sądowym uczestnictwa w pracach zespołu interdyscyplinarnego Prezydent zwraca się do Prezesa Sądu Rejonowego w Gliwicach o wyznaczenie kuratora/kuratorów do uczestnictwa w Zespole.

2. Członków Zespołu powołuje w drodze zarządzenia Prezydent Miasta Knurów, podając jego imienny skład.

3. Członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony.

W opinii organu nadzoru Rada nie wypełniła w całości delegacji z art. 9a ust. 15 ustawy w zakresie, w jakim jest wymagane uregulowanie trybu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego – w odniesieniu do podmiotów z art. 9a ust. 3, 3a i 5 ustawy. Rada podjęła w ust. 1 zdanie pierwsze ww. przepisu próbę uregulowania tej kwestii, jednak uczyniła to w sposób szczątkowy, stanowiąc jedynie, że skład osobowy Zespołu ustala się na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Prezydentem Miasta Knurów a podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a i 5 ustawy. Należy jednak zauważyć, że o zawarciu porozumienia z podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a i 5 stanowi wyraźnie art. 9a ust. 8 ustawy, a rolą organu uchwałodawczego nie jest powielanie tej kwestii w uchwale, ale odrębne określenie trybu, czyli procedury prowadzącej do wyłonienia przedstawicieli określonych podmiotów. Czym innym jest zatem porozumienie, które zgodnie z art. 9a ust. 8 ustawy ma określać w szczególności sposób i formę wymiany informacji, a także sprawy dotyczące uczestnictwa członków grup diagnostyczno-pomocowych w posiedzeniach i pracach tych grup, a czym innym procedura powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada dokonała w istocie powtórzenia regulacji ustawowej, wypełniając delegację w sposób pozorny.

W tym miejscu wypada podkreślić, że „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 2002r., s. 1243), a „sposób”: 1. określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś 2. zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania 3. to, co umożliwi 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 (również 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 uchwały, samą zaś uchwałę w całości niezgodną z prawem.

W dalszej kolejności należy zakwestionować § 1 ust. 3 uchwały, gdzie określono, że członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony. Zdaniem organu nadzoru analiza przepisów ustawy wskazuje na brak upoważnienia ustawowego do określenia okresu, na jaki prezydent miasta może powołać zespół interdyscyplinarny. Regulacja ta dotyczy w istocie sposobu funkcjonowania zespołu, przez co nie mieści się w delegacji z art. 9a ust. 15 ustawy, gdzie jest mowa jedynie o trybie i sposobie powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Dalej, przepisem § 2 uchwały Rada postanowiła, co następuje:

1. Odwołanie członka Zespołu może nastąpić w następujących 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.

2. Po odwołaniu członka Zespołu Prezydent Miasta Knurów zwraca się do właściwego podmiotu/instytucji o wskazanie nowego przedstawiciela na członka Zespołu.

3. Odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka Zespołu – przedstawiciela tego samego podmiotu w drodze zarządzenia Prezydenta.

W opinii organu nadzoru, Rada nie wypełniła w całości delegacji z art. 9a ust. 15 ustawy, bowiem nie określiła *sposobu* odwoływania członków Zespołu. Nie powielając w tym miejscu ww. argumentacji dot. rozróżnienia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego należy ograniczyć się do zastrzeżenia, iż brak wyraźnego wskazania, że Prezydent Miasta odwołuje członków zespołu w drodze zarządzenia pozbawia organ wykonawczy możliwości władczego działania w tym przedmiocie. Wiąże się z tym również konieczność zakwestionowania uchwały w całości, jako pozbawionej obligatoryjnego elementu z art. 9a ust. 15 ustawy.

Za niezgodne z prawem trzeba ponadto uznać postanowienia § 2 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 uchwały, wprowadzające przesłanki odwołania członka Zespołu.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przede wszystkim pkt 4 ww. przepisu, dotyczący odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego w przypadku 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. Zgodnie bowiem z wyrażanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, skoro przepis delegacyjny nakłada na organ stanowiący obowiązek określenia w uchwale jedynie trybu i sposobu odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest dopuszczalne wprowadzanie materialnoprawnych przesłanek odwołania jego członków. Jak słusznie stwierdził NSA w wyroku z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. III OSK 6829/21, CBOSA: *Określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie (...) należy do trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. Ustawodawca w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. upoważnił radę gminy do ustalania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (...). Wykluczone jest w tym zakresie domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanek uzasadniających odwoływanie członków zespołu interdyscyplinarnego. Skoro ustawa nie określa wymogów, jakim powinien odpowiadać członek zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest to zakres materii uchwalodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy.*

W opinii Wojewody należy również zakwestionować pkt 1 i 3 ww. przepisu, które dotyczą odwołania członka zespołu na jego umotywowany wniosek, a także na umotywowany wniosek Przewodniczącego Zespołu.

Należy wskazać, 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.

Odnosząc się z kolei 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 zatem 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.

Za modyfikację przepisu ustawowego należy z kolei uznać § 2 ust. 3 uchwały, w którym postanowiono: *Odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka Zespołu – przedstawiciela tego*

samego podmiotu w drodze zarządzenia Prezydenta. 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.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXV/914/2023 Rady Miasta Knurów – 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