



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 7062

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.949.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 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 XLVI.919.2023 Rady Gminy Ożarowice z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Ożarowicach, 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 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Ożarowice podjęła uchwałę Nr XLVI.919.2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Ożarowicach, dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 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. 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 i odwołania danego członka zespołu. Intencją ustawodawcy było jedynie, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania. „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>).

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

1. *W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele:*

1) *jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;*

1. *gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;*

2. *Policji;*

3. *oświaty;*

4. *ochrony zdrowia;*

5. *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.*

2. *W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi.*

3. *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 Gminy Ożarówice nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy poprzez brak uregulowania sposobu, w jakim Wójt odwołuje członków zespołu interdyscyplinarnego. Z treści uchwały nie wynika bowiem, jaką formę przyjmuje rozstrzygnięcie Wójta w przedmiocie odwołania członków zespołu. W § 2 uchwały Rada określiła bowiem przypadki, w jakich następuje odwołanie członka zespołu oraz postępowanie Wójta po odwołaniu członka zespołu. Brak jest natomiast regulacji określającej w jaki sposób Wójt dokonuje odwołania członka ze składu zespołu. Rada porzuciła jedynie na określenie sposobu powołania członków zespołu, stanowiąc w § 1 ust. 2 uchwały, że *Członków Zespołu powołuje w drodze zarządzenia Wójt podając jego imienny skład*. Opisane uchybienie są równoznaczne z niewypełnieniem wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym do podjęcia kwestionowanej uchwały. Powyższe należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

Ponadto należy wskazać, że Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 9a ust. 15 ustawy stanowiąc w § 1 ust. 3 uchwały, że *Członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony*. Powyższa regulacja uchwały nie dotyczy kwestii sposobu i trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Organ stanowiący gminy nie został uprawniony do wypowiedziania się co do okresu pełnienia funkcji przez członków zespołu.

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieprawidłowy określiła tryb odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. W § 2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że: *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.*

Organ nadzoru podkreśla, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie organ wykonawczy gminy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20). Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż nie narusza prawa ustanowiona przez Radę w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały podstawa wydania zarządzenia o odwołaniu członka zespołu. Należy bowiem zwrócić uwagę, że podmiot, którego członek jest przedstawicielem w ramach zespołu interdyscyplinarnego, pozostaje równorzędną stroną porozumienia opisanego w art. 9a ust. 8 ustawy. Przepis ten stanowi, że zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5. W świetle powyższego, choć z formalnego punktu widzenia kształtowanie składu osobowego zespołu należy do

kompetencji Wójta, należy uznać, że podmioty reprezentowane w ramach zespołu przez poszczególnych jego członków, mogą wystąpić z inicjatywą odwołania ze składu zespołu swojego przedstawiciela.

W sposób odmienny od powyższego należy natomiast ocenić przesłanki określone w § 2 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 uchwały. Odnosząc się do kwestii dopuszczalności regulacji przewidującej odwołanie członka zespołu na jego 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. Dodatkowo regulacja nakładająca na Wójta obowiązek odwołania członka zespołu w każdym przypadku złożenia wniosku w tym przedmiocie przez tegoż członka zespołu, w konsekwencji prowadzi do znacznego ograniczenia uprawnienia organu wykonawczego gminy do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego. Możliwość złożenia wiążącej rezygnacji przez każdego członka zespołu w każdym czasie, zagraża również ciągłości funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego tworząc stan niepewności co do trwałości jego składu. Tym samym zasadne jest, aby to sam podmiot reprezentowany w ramach zespołu interdyscyplinarnego, zachowując również możliwość wpływu na kształtowanie składu osobowego zespołu jako strona porozumienia z Wójtem, występował o odwołanie swojego przedstawiciela, jeżeli w jego ocenie zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny.

Podobnie należy ocenić regulację przewidującą odwołanie członka zespołu na umotywowany wniosek przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego. 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 regulacji przewidującej odwołanie 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, należy wskazać, że powyższa materia nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy. Przepis ten nie upoważnia do wprowadzenia materialnoprawnych przyczyn pozbawienia członkostwa, a jedynie do określenia trybu i sposobu pozbawienia tego członkostwa. Wykluczone jest w tym zakresie domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalenia przesłanki uzasadniającej odwołanie członków zespołu interdyscyplinarnego. Skoro ustawa nie określa wymogów, jakim powinien odpowiadać członek zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest to zakres materii uchwałodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy (por. wyrok NSA z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3700/21).

Jako przekroczenie delegacji ustawowej należy również ocenić regulację zawartą w § 2 ust. 3 uchwały w brzmieniu: *Odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka Zespołu – przedstawiciela tego samego podmiotu w drodze zarządzenia Wójta*. Organ nadzoru wskazuje, że nie zawsze fakt odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego będzie skutkować koniecznością uzupełnienia składu tego gremium. Należy mieć bowiem na uwadze, że udział przedstawicieli niektórych podmiotów określonych w art. 9a ustawy w składzie zespołu interdyscyplinarnego ma charakter fakultatywny. Zgodnie z art. 9a ust. 3a ustawy przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego jedynie wówczas, gdy podmiot ten złoży taki wniosek do organu wykonawczego gminy, na której obszarze zamieszkuje żołnierz pełniący czynną służbę wojskową. Podobnie art. 9a ust. 5 ustawy przewiduje fakultatywny udział w składzie zespołu prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. Skoro zatem ustawodawca przewidział, że udział przedstawicieli niektórych podmiotów w składzie zespołu interdyscyplinarnego nie jest obligatoryjny, odwołanie takiego przedstawiciela nie wiąże się z obowiązkiem zgłoszenia nowego kandydata na jego miejsce.

Reasumując, Rada Gminy Ożarowice podejmując kwestionowaną uchwałę nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy, poprzez brak określenia sposobu odwołania członków zespołu. Ponadto Rada przekroczyła granice przysługujących jej kompetencji zamieszczając w uchwale regulacje dotyczące okresu trwania członkostwa w składzie zespołu interdyscyplinarnego, określając tryb odwołania członków zespołu, a także wskazując na konieczność każdorazowego powołania nowego członka zespołu w miejsce członka odwołanego. Zgodnie 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.

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 XLVI.919.2023 Rady Gminy Ożarowice z dnia 24 sierpnia 2023 r., 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