



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 października 2023 r.

Poz. 7363

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.934.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 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 LXXXIII/1047/23 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Bytomiu, w całości, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3a 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”, oraz 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 28 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Bytomiu podjęła uchwałę Nr LXXXIII/1047/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Bytomiu, dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 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*. Ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania jego członków.

Należy ponadto wskazać, że regulacje zawarte w art. 9a ust. 3-5 ustawy określają podmioty, których przedstawiciele wchodzi 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.

Uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy stanowi akt prawa miejscowego (por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 728/21, opubl. LEX nr 3344678). Podkreślić należy, że 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.

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* (Sobol E. (red.); Mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s. 954), a „sposób”: *określona metoda, forma wykonania, ujęcia czegoś; maniera, styl* (Sobol E. (red.); Mały słownik..., s. 870).

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 ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Bytomiu nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy.

W § 2 uchwały Rada podjęła próbę uregulowania trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, przyjmując:

1. *W celu powołania członków Zespołu, Prezydent Miasta występuje w formie pisemnej do osób reprezentujących podmioty określone w art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o wyznaczenie przedstawicieli, którzy zostaną powołani w skład Zespołu.*

2. *W przypadku podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, Prezydent Miasta zwraca się do organizacji pozarządowych statutowo realizujących zadania z obszaru przeciwdziałania przemocy.*

3. *Powołanie członków Zespołu następuje w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta.*

4. *Osoby powołane w skład Zespołu otrzymują pisemne powiadomienie o powołaniu.*

W treści uchwały Rada w ogóle nie określiła trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, o których mowa w art. 9a ust. 3a ustawy, tj. przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej,

którzy wchodzi w skład zespołu, jeżeli Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową. Organ nadzoru wskazuje, że określenie trybu i sposobu powoływania przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej do zespołu interdyscyplinarnego, w świetle art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3a ustawy, jest obligatoryjne. Nie ma przy tym znaczenia, czy w chwili podejmowania uchwały na obszarze gminy zamieszkuje żołnierz pełniący czynną służbę wojskową oraz czy w związku z tym Żandarmeria Wojskowa złożyła do wójta gminy wniosek o powołanie w skład zespołu jej przedstawicieli. Niniejsza uchwała, jak wyżej wskazano, stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że jej regulacje powinny mieć charakter abstrakcyjny, tj. możliwy do zastosowania w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akt prawa miejscowego musi zatem zawierać regulacje uwzględniające wszystkie sytuacje mogące zgodnie z prawem zaistnieć w czasie jego wykonywania, a nie ograniczać się do uregulowania powierzonych radzie gminy spraw wyłącznie z uwzględnieniem sytuacji obowiązującej w chwili podjęcia aktu. W przedmiotowej sprawie, skoro możliwe jest wystąpienie przez Żandarmerię Wojskową z wnioskiem o powołanie jej przedstawicieli w skład zespołu, uchwała musi określać tryb i sposób powołania tych przedstawicieli.

W niniejszej uchwale Rada Miejska pominęła sposób i tryb powoływania przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej, co oznacza, że nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3a ustawy, co stanowi istotne naruszenie art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3a ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP i daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Uchwała zawiera również inne wady prawne.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 3 ust. 1 uchwały, w którym określono tryb odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego: *Odwołanie członka Zespołu następuje w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta, w przypadku:*

- 1) *pisemnego wniosku członka Zespołu;*
- 2) *pisemnego wniosku podmiotu, który wskazał przedstawiciela na członka Zespołu.*

Organ nadzoru podkreśla, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie Prezydent (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20). Nie narusza prawa ustanowiona przez Radę w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały podstawa odwołania 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 Prezydenta, 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 przesłankę określoną w § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, która przewiduje odwoływanie członka zespołu na pisemny wniosek członka zespołu. 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. Możliwość złożenia 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 Prezydentem, występował o odwołanie swojego przedstawiciela, jeżeli w jego ocenie zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny.

Reasumując, § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 13 ustawy.

Wskazać również należy, że treść § 4 uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W omawianej regulacji uchwały wskazano, że: *Zespół przedkłada Prezydentowi Miasta sprawozdanie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.* W ocenie organu nadzoru, ww. regulacji uchwały nie można zakwalifikować do trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu

interdyscyplinarnego, do którego uregulowania upoważniona jest Rada. Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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, co nastąpiło w niniejszej sprawie. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 LXXXIII/1047/23 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Bytomiu – 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