



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 października 2023 r.

Poz. 7510

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.958.2023 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 400/XLIV/2023 Rady Miejskiej we Włodowicach z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powołania oraz odwołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, 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” 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 29 sierpnia 2023 r. Rada Miejska we Włodowicach podjęła uchwałę Nr 400/XLIV/2023 w sprawie trybu i sposobu powołania oraz odwołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, dalej jako: „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 9a ust. 15 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 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 z art. 9a ust. 15 ustawy *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.* 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>).

W przekonaniu organu nadzoru, nieprawidłowa jest regulacja dotycząca trybu powoływania członków zespołu – w zakresie, w jakim odnosi się do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy. Zgodnie z przepisem § 1 ust. 3 uchwały: *Burmistrz 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. Z kolei należy zwrócić uwagę, że art. 9a ust. 5 ustawy ma następujące brzmienie: *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, co prawda udział wskazanych podmiotów jest fakultatywny, jednakże decyzja o udziale w zespole interdyscyplinarnym należy do tych podmiotów, a nie do wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta.

Ustalając skład zespołu Burmistrz zobowiązany jest zatem wystąpić do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy, w szczególności do właściwej miejscowo prokuratury. Z kolei Rada w przytoczonym przepisie § 1 ust. 3 uchwały posłużyła się pojęciem „może”, tym samym pozostawiając kwestię wystąpienia do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 uznaniu Burmistrza. Redakcja przepisu w ten sposób może doprowadzić do sytuacji, w której Burmistrz nie wystąpi do wskazanych podmiotów, co w konsekwencji może uniemożliwić wejście w skład zespołu interdyscyplinarnego podmiotom wyrażającym taką wolę i posiadającym do tego ustawowe uprawnienie wynikające z art. 9 ust. 5 ustawy. W ten sposób Rada bezpodstawnie pozostawiła Burmistrzowi decyzję co do tego, jakie podmioty będą reprezentowane w Zespole Interdyscyplinarnym. Opisane uchybienie stanowi nieprawidłowe określenie trybu powołania w skład zespołu w/w podmiotów, co stanowi naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto za wykraczającą poza delegację ustawową należy uznać regulację § 2 ust. 1 uchwały, zgodnie z którą „Członkowie Zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania przez Burmistrza”. Zdaniem organu nadzoru analiza przepisów ustawy wskazuje na brak upoważnienia ustawowego do określenia okresu, przez jaki członkowie zespołu pełnią swoje funkcje. Powyżej opisane uchybienie 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).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłową redakcję § 1 ust. 1 uchwały. Przepis ten stanowi, że: 1. Uchwała się następujące zasady powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, zwanego dalej „Zespołem”. Ta jednostka redakcyjna uchwały pozbawiona jest cech normatywnych, ponieważ nie wyraża żadnej normy prawnej – nie stanowi kompletnego zdania, które wyrażałoby samodzielną myśl. Nie stanowi też wprowadzenia do wyliczenia, co sugerowałoby jej literalne brzmienie (uchwała się następujące zasady), ponieważ pozostała część § 1 została ujęta w kolejne ustępy (ust. 2-4), a nie punkty. Przepis § 1 ust. 1 uchwały jest więc normatywnie zbędny, co w tekście aktu prawa miejscowego jest nieprawidłowe.

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.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją.

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 400/XLIV/2023 Rady Miejskiej we Włodowicach z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powołania oraz odwołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej – 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