



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 października 2023 r.

Poz. 7512

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.974.2023 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 LIV/378/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Mszanie, 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. 2 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 31 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Mszana podjęła uchwałę Nr LIV/378/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Mszanie, 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 uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W myśl 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*, natomiast zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego*.

Organ nadzoru podkreśla, że uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 179/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 138/20, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 452/21, z dnia 19 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 437/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, zaś jak wskazano wyżej zadaniem rady gminy jest określenie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Zatem to ustawa *explicite* wskazuje organ właściwy do powołania zespołu.

Ustawodawca, przyznając radzie gminy kompetencję z art. 9a ust. 15 ustawy, 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.

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. internetowy Słownik Języka Polskiego 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.

Tymczasem w § 3 uchwały Rada postanowiła, że *Wójt powołuje w skład Zespołu podmioty wytypowane wymienione w art. 9a ust 3-5 w drodze zarządzenia*.

W ocenie organu nadzoru takie ujęcie § 3 uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy, jako że z treści wskazanego przepisu nie sposób wywieść kto właściwie ma wchodzić w skład Zespołu. Rada wskazała bowiem, że w skład Zespołu Wójt powołuje *podmioty* wytypowane wymienione w art. 9a ust. 3-5 ustawy. Prawidłowo Rada powinna wskazać, że Wójt w drodze zarządzenia powołuje w skład Zespołu osoby (a nie podmioty) wytypowane przez podmioty wymienione w art. 9a ust. 3 -5 ustawy. Zdaniem organu nadzoru działanie Rady należy uznać również za sprzeczne z - wywodzonymi z art. 2 Konstytucji – zasadą prawidłowej legislacji i zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tym samym, zdaniem organu nadzoru Rada przyjmując przedmiotową uchwałę Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy powodując tym samym, że uchwała stała się niewykonalna.

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. Na gruncie niniejszej sprawy dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem, z uwagi na wyżej wskazane naruszenia prawa, należy przedmiotową uchwałę zakwestionować w całości.

Omówione powyżej naruszenia prawa należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W doktrynie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Z kolei w orzecznictwie za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2022 r. sygn. I OSK 1057/20 publ. CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/378/2023 Rady Gminy Mszana z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Mszanie – 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