



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 7645

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.960.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 października 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/474/2023 Rady Gminy Istebna z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Istebna, 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.) 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 Istebna podjęła uchwałę Nr LXXV/474/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Istebna.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2023 r.

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

Uchwała podjęta na podstawie 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).

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, że 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać*

rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwych wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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>).

Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały Wójt Gminy Istebna występuje do osób zarządzających podmiotami, o których mowa w art. 9 ust. 3, 3a, 4 i 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej o wyznaczenie osób do pracy w Zespole Interdyscyplinarnym, zwanym także „Zespołem”, a następnie po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wskazanych osób na prace w Zespole, podpisuje z tymi podmiotami porozumienie.

Rada Gminy określając w § 1 ust. 2 uchwały tryb powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego uczyniła to w sposób nieprawidłowy. W przepisie tym Rada nałożyła na Wójta Gminy obowiązek wystąpienia do osób zarządzających podmiotami, o których mowa w art. 9 ust. 3, 3a, 4 lub 5 ustawy o wyznaczenie osób do pracy w Zespole. Tymczasem, należy zauważyć, iż przepis art. 9 ustawy, który Rada przywołała w § 1 ust. 2 uchwały zawiera tylko dwa ustępy, regulujące kwestie współpracy organów administracji rządowej i samorządowej z innymi instytucjami. Rada odesłała zatem do nieistniejących przepisów ustawy, co sprawiło, że wykonanie ww. uchwały stało się niemożliwe. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż właściwymi przepisami ustawy, wyznaczającymi skład Zespołu Interdyscyplinarnego są art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy, jednakże Rada nie wskazała w § 1 uchwały, by to do osób zarządzających podmiotami w nich wymienionymi Wójt winien wystąpić o wyznaczenie osób do pracy w Zespole. Art. 9 i art. 9a ustawy to dwie odrębne jednostki redakcyjne ustawy, stąd konieczne jest precyzyjne konstruowanie przepisów odsyłających. Domniemywanie zamiaru Rady – wbrew literalnemu brzmieniu przepisu uchwały – jest niedopuszczalne.

Jak już wskazano wcześniej przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Taki też charakter nadała Rada niniejszej uchwale postanawiając w § 5, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Rada Gminy Istebna nadając taki charakter niniejszej uchwale powinna mieć świadomość wymogów, jakie stawiane są przy formułowaniu norm prawnych takiego aktu. Powinna kierować się względami prawidłowej legislacji i zachować szczególną staranność oraz dbałość o treść normatywną aktu. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Należy również wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) wyjaśnił, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy

przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak, by ich treść była oczywista. Określenie trybu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego poprzez odesłanie do nieistniejących przepisów ustawy nie czyni zadość ww. wymogom.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru, Rada nie uregulowała trybu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Z treści uchwały z uwagi na nieprawidłowe odesłanie w § 1 ust. 2 uchwały do art. 9 ust. 3, 3a 4 i 5 ustawy zamiast do art. 9a ust. 3-5 ustawy nie wynika w sposób czytelny w jaki sposób wójt inicjuje postępowanie w przedmiocie powołania członka zespołu.

Przesądza to o nieprawidłowym unormowaniu trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a więc obligatoryjnego elementu uchwały określonego przepisem art. 9a ust. 15 ustawy – co wpływa na ocenę legalności całej uchwały.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru § 1 ust. 2 uchwały w zakresie wyrażenia: *po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wskazanych osób na pracę w Zespole* wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 9a ust. 15 ustawy.

Należy zwrócić uwagę na treść przepisu art. 9a ust. 13 ustawy, który przewiduje, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Należy podkreślić, że osoby wchodzące w skład zespołu interdyscyplinarnego, ze względu na pełnione funkcje dysponują wiedzą i doświadczeniem w zakresie zadań powierzonych do realizacji zespołowi na mocy art. 9b ustawy. Z uwagi na fakt, że w ramach zespołu są oni przedstawicielami określonych w ustawie instytucji, wewnętrzną sprawą tych instytucji pozostaje na jakich zasadach desygnuje ona kandydatów na członków zespołu interdyscyplinarnego. Ustalenie przez Radę wymogu pisemnej zgody desygnowanej osoby na kandydowanie na członka Zespołu, w ocenie organu nadzoru stanowi zbyt daleką ingerencję w stosunki zawodowe i służbowe między tymi osobami a instytucjami, które mają one reprezentować w pracach zespołu. Jednocześnie przepisy ustawy nie przewidują wymogu udzielenia zgody na pełnienie funkcji członka zespołu interdyscyplinarnego przez kandydatów wskazanych z ramienia instytucji określonych w art. 9a ustawy. Tym samym Rada Gminy Istebna, przyjmując regulację zawartą w § 1 ust. 2 uchwały w zakresie wyrażenia: *„po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wskazanych osób na pracę w Zespole”*, w istocie wprowadziła dodatkową przesłankę powołania członków zespołu interdyscyplinarnego, która wykracza poza ramy określenia trybu i sposobu ich powoływania.

Następnie wypada zauważyć, że § 1 ust. 2 uchwały w zakresie, w jakim nakłada na Wójta Gminy obowiązek zawarcia porozumienia z podmiotami wymienionymi w art. 9 ust. 3-5 ustawy (prawidłowo powinno być w art. 9a ust. 3-5 ustawy) modyfikuje w sposób nieuprawniony przepis art. 9a ust. 8 ustawy, który nakazuje zawarcie przedmiotowego porozumienia jedynie z podmiotami wskazanymi w art. 9a ust. 3, 3a i 5 ustawy, a zatem z pominięciem podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 4 ustawy, czyli kuratorów sądowych.

Ponadto, za sprzeczną z prawem należy uznać regulację § 2 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym *Odwolanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu. Podmiot, o którym mowa w art. 9 ust. 3, 3a, 4 i 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej wskazuje nowego przedstawiciela na członka Zespołu Interdyscyplinarnego, który powołany zostaje do Zespołu Interdyscyplinarnego w trybie określonym w § 1.*

Nie w każdym przypadku bowiem 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. Uchwała nie może zatem wprowadzać bezwzględnego obowiązku wskazywania przez podmiot uprawniony swojego nowego przedstawiciela w każdej sytuacji odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego – może to nastąpić co najwyżej w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy.

Zgodnie z przepisem § 2 ust. 1 uchwały *Członkowie Zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania w drodze zarządzenia przez Wójta Gminy Istebna.*

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXV/474/2023 Rady Gminy Istebna z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Istebna – 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