



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 października 2023 r.

Poz. 7647

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.950.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 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 415/XLVII/2023 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Kaletach, dalej jako „uchwała”, w części określonej w § 4 pkt 1 i 3 uchwały, 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” 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 31 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Kaletach podjęła uchwałę Nr 415/XLVII/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Kaletach.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 6 września 2023 roku.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy.

W ocenie organu nadzoru uchwała w ww. części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy: *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.* Należy zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym, tj. po zmianie dokonanej ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 535), przepis delegacyjny nie zawiera już upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do określenia w uchwale szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego – materia ta została uregulowana na poziomie ustawowym (por. brzmienie znowelizowanego art. 9a ustawy). 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).

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 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 2002r., 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>).

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.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, 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, w którym wskazuje, się że: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich 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). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieprawidłowy określiła tryb odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. W § 4 uchwały Rada postanowiła, że:

Burmistrz Miasta Kalety może odwołać członka Zespołu na podstawie:

- 1) pisemnej rezygnacji członka Zespołu,*
- 2) pisemnego wniosku podmiotu, którego członek jest przedstawicielem,*
- 3) pisemnego wniosku przewodniczącego Zespołu.*

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 § 4 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 Burmistrza, 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 § 4 pkt 1 i 3 uchwały. Odnosząc się do kwestii dopuszczalności regulacji przewidującej odwołanie członka zespołu na podstawie jego pisemnej rezygnacji, 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.

Podobnie należy ocenić regulację przewidującą odwołanie członka zespołu na pisemny wniosek przewodniczącego zespołu. 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.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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. 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 samego początku (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 415/XLVII/2023 Rady Miejskiej w Kaletach z dnia 31 sierpnia 2023 r., w ww. części, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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