



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2023 r.

Poz. 7978

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1032.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 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 LVI/406/2023 Rady Gminy Pawonków z dnia 26 września 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Pawonkowie, w części określonej w:

§ 2 Załącznika do uchwały,

- § 3 ust. 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: *w razie wystąpienia przypadków wskazanych w § 2,*

- § 3 ust. 2 i 3 Załącznika do uchwały,

- § 5 ust. 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: *lub na podstawie pisemnej rezygnacji członka Zespołu,*

- § 5 ust. 2 Załącznika do uchwały,

- § 6 Załącznika do 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” w związku 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 26 września 2023 r. Rada Gminy Pawonków podjęła uchwałę Nr LVI/406/2023 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Pawonkowie.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 września 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części 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.* Należy podnieść, że ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie

określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania jego członków. Tym samym zadaniem rady gminy 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. Ma on więc wskazać „tryb i sposób powołania odwołania członków zespołu”. 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. 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.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Rada Gminy w przepisie § 2 załącznika do uchwały postanowiła, że: *Powołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego w Pawonkowie następuje w przypadkach: 1) powołania Zespołu, 2) Odwołania dotychczasowego członka Zespołu w miejsce którego następuje powołanie nowego członka.* Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja wykracza poza delegację ustawową. Rada bowiem uprawniona jest wyłącznie do uregulowania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, a nie przypadków, w jakich takie powołanie ma nastąpić. Ponadto wskazać należy, że nie w każdym przypadku odwołania członka Zespołu nastąpi konieczność uzupełnienia składu Zespołu Interdyscyplinarnego. Należy mieć bowiem na uwadze, że udział przedstawicieli niektórych podmiotów określonych w art. 9a ustawy w składzie zespołu interdyscyplinarnego ma charakter fakultatywny. Zgodnie z art. 9a ust. 3a ustawy przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego jedynie wówczas, gdy podmiot ten złoży taki wniosek do organu wykonawczego gminy, na której obszarze zamieszkuje żołnierz pełniący czynną służbę wojskową. Podobnie art. 9a ust. 5 ustawy przewiduje fakultatywny udział w składzie zespołu prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. Skoro zatem ustawodawca przewidział, że udział niektórych podmiotów w składzie zespołu interdyscyplinarnego nie jest obligatoryjny, Rada nie może, działając wbrew regulacji ustawowej, nakładać na wszystkie podmioty, o których mowa w art. 9a ustawy obowiązku wskazania nowego kandydata, w przypadku uprzedniego odwołania ich przedstawiciela.

Ponadto unieważnienie wskazanego wyżej § 2 Załącznika do uchwały powoduje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również § 3 ust. 1 Załącznika do uchwały w zakresie słów: „w razie wystąpienia przypadków wskazanych w § 2”, który odwołuje się do regulacji zawartej w § 2 Załącznika do uchwały.

Z tego też powodu za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 3 ust. 2 i 3 Załącznika do uchwały, zgodnie z którą: *Procedura powołania nowych członków Zespołu winna zostać ukończona wydaniem zarządzenia powołującego w terminie 30 dni od daty wystąpienia okoliczności wskazanych w § 2 pkt 2. W uzasadnionych przypadkach Wójt gminy może wydłużyć termin powoływania nowych członków Zespołu.* Regulacja ta odwołuje się bowiem do zakwestionowanego wyżej § 2 Załącznika do uchwały, a ponadto należy mieć na uwadze – o czym była mowa wyżej, fakt, iż udział przedstawicieli niektórych podmiotów określonych w art. 9a ustawy w składzie zespołu interdyscyplinarnego ma charakter fakultatywny. Skoro zatem ustawodawca przewidział, że udział niektórych podmiotów w składzie zespołu interdyscyplinarnego nie jest obligatoryjny, Rada nie może, wprowadzać bezwzględnego obowiązku wydania zarządzenia 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.

Odnosząc się z kolei do kwestii dopuszczalności regulacji przewidującej możliwość odwołania członka Zespołu w razie złożenia przez niego 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. Organ nadzoru wskazuje, że regulacja zawarta w § 5 ust. 1 Załącznika do uchwały uprawniająca Wójta do odwołania członka zespołu w każdym przypadku złożenia rezygnacji z członkostwa w zespole, w konsekwencji prowadzi do znacznego ograniczenia uprawnienia organu wykonawczego gminy do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego. Możliwość złożenia wiążącej 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 Wójtem, występował o odwołanie swojego przedstawiciela, jeżeli w jego ocenie zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny. Z tego też powodu za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 5 ust. 2 Załącznika do uchwały, zgodnie z którą *W razie uwzględnienia rezygnacji, Wójt wydaje zarządzenie w sprawie odwołania członka Zespołu w terminie 30 dni od daty przedłożenia mu rezygnacji przez członka Zespołu.*

Jednocześnie wskazać należy, że treść § 6 załącznika do 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: *Odpisy zarządzenia w sprawie powołania lub odwołania członka Zespołu doręczane są osobie, której zarządzenie dotyczy, instytucji, której dana osoba jest przedstawicielem oraz Zespołowi.* W ocenie organu nadzoru, ww. regulacja uchwały nie mieści się w określeniu trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Należy zaznaczyć, że upoważnienie ustawowe należy interpretować w sposób ścisły, a wszelkie odstępstwa od tej zasady stanowią istotne naruszenie prawa. Organ uchwałodawczy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie ustawowym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru podkreśla, 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, 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 wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Wobec powyższego należy stwierdzić, że opisane uchybienie 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVI/406/2023 Rady Gminy Pawonków z dnia 26 września 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Pawonkowie – w części określonej na wstępie, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy