



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2023 r.

Poz. 7981

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1048.2023 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 LV/545/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 26 września 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej w Gminie Krupski Młyn, w części dotyczącej: punkt 1 w zakresie wyrazów „a następnie podpisuje z tymi podmiotami porozumienie”, pkt 3, punkt 4 lit. a) w zakresie wyrażenia „w szczególności” oraz tiret pierwsze, lit. b), pkt 5, 6, 7 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 Krupski Młyn podjęła uchwałę Nr LV/545/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej w Gminie Krupski Młyn, dalej jako: „uchwała”. Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 9a ust. 1 i 15 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona częściowo 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 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 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 powołania i odwołania członków zespołu”, rozumiany według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243), jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system – prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania.

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 pierwszej kolejności należy wskazać, że regulacja punktu 1 załącznika do uchwały stanowi, że *Wójt Gminy Krupski Młyn występuje do osób zarządzających podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3 pkt 1-5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o wyznaczenie osób do pracy w Zespole Interdyscyplinarnym a następnie podpisuje z tymi podmiotami porozumienie.*

Organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 9a ust. 8 ustawy *Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5. Porozumienia określają w szczególności sposób i formę wymiany informacji, a także sprawy dotyczące uczestnictwa członków grup diagnostyczno-pomocowych w posiedzeniach i pracach tych grup.* Przedmiotowy przepis ustawy dotyczący zawarcia ww. porozumień nie zawiera odesłania do ust. 4, tj. do kuratorów sądowych, którzy wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego. Wobec powyższego, omawiana regulacja uchwały istotnie narusza art. 9a ust. 15 w związku z ust. 4 i ust. 8 ustawy, gdyż nakłada na Wójta obowiązek zawarcia porozumień również z kuratorami sądowymi.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 9a ust. 15 ustawy stanowiąc w punkcie 3 załącznika do uchwały, że *Członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony.* Powyższa regulacja uchwały nie dotyczy kwestii sposobu i trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Organ stanowiący gminy nie został uprawniony do wypowiedziania się co do okresu pełnienia funkcji przez członków zespołu.

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru Rada w sposób nieprawidłowy określiła tryb odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. W punkcie 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: *Członek Zespołu Interdyscyplinarnego może zostać odwołany:*

a) w każdym czasie w szczególności:

- na wniosek własny,*
- na wniosek instytucji, której członek jest przedstawicielem.*

b) w przypadku naruszenia zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach prac w Zespole.

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). Zatem niezgodne z art. 9a ust. 15 ustawy jest wskazanie wyłącznie przykładowych przesłanek odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego, a taki skutek ma użycie sformułowania „w szczególności” w pkt 4 lit. a załącznika do uchwały.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż nie narusza prawa ustanowiona przez Radę w punkcie 4 lit. a) tiret drugie załącznika do 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 Wójta, 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 punkcie 4 lit. a) tiret pierwsze i lit. b) załącznika do uchwały. Odnosząc się do kwestii dopuszczalności regulacji przewidującej odwołanie członka zespołu na jego wniosek, 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. Dodatkowo regulacja nakładająca na Wójta obowiązek odwołania członka zespołu w każdym przypadku złożenia wniosku w tym przedmiocie przez tegoż członka zespołu, w konsekwencji prowadzi do znacznego ograniczenia uprawnienia organu wykonawczego gminy do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego. 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.

Podobnie należy ocenić regulację przewidującą odwołanie członka zespołu w przypadku naruszenia zasad poufności danych i informacji uzyskanych w ramach prac w Zespole. Należy wskazać, powyższa materia nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy. Przepis ten nie upoważnia do wprowadzenia materialnoprawnych przyczyn pozbawienia członkostwa, a jedynie do określenia trybu i sposobu pozbawienia tego członkostwa. Wykluczone jest w tym zakresie domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalenia przesłanki uzasadniającej odwołanie członków zespołu interdyscyplinarnego. Skoro ustawa nie określa wymogów, jakim powinien odpowiadać członek zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest to zakres materii uchwałodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy (por. wyrok NSA z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3700/21).

Jako sprzeczne z delegacją ustawową należy również ocenić regulację zawartą w punktach 5 i 6 załącznika do uchwały w brzmieniu:

5. Odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu.

6. Podmiot wskazuje nowego przedstawiciela na członka Zespołu Interdyscyplinarnego, który powołany zostaje do Zespołu Interdyscyplinarnego w trybie określonym w pkt 1-2.

Organ nadzoru wskazuje, że nie zawsze fakt odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego będzie skutkować koniecznością uzupełnienia składu tego gremium. 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 wchodzą 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 przedstawicieli niektórych podmiotów w składzie zespołu interdyscyplinarnego nie jest obligatoryjny, odwołanie takiego przedstawiciela nie wiąże się z obowiązkiem zgłoszenia nowego kandydata na jego miejsce.

Ponadto regulacja punktu 7 załącznika do uchwały, stanowiąca iż: *Odwołany członek Zespołu pełni swoje obowiązki do czasu powołania nowego członka Zespołu Interdyscyplinarnego, za wyjątkiem odwołania w trybie, o którym mowa w pkt 4b*, jest sprzeczna z prawem. Przepis ten w ocenie organu nadzoru wykracza poza upoważnienie ustawowe, jako że nie dotyczy kwestii sposobu i trybu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Rada nie została upoważniona do wypowiedzania się co do okresu pełnienia funkcji przez członków zespołu.

Reasumując, Rada Gminy Krupski Młyn podejmując kwestionowaną uchwałę przekroczyła granice przysługujących jej kompetencji zamieszczając w uchwale regulacje dotyczące nałożenia na Wójta obowiązku zawarcia porozumień również z kuratorami sądowymi, okresu trwania członkostwa w składzie zespołu interdyscyplinarnego, określając tryb odwołania członków zespołu, a także wskazując na konieczność każdorazowego powołania nowego członka zespołu w miejsce członka odwołanego oraz okresu pełnienia przez niego funkcji. 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.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionych części załącznika do uchwały.

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 LV/545/23 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 26 września 2023 r. w wyżej wskazanej 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy