



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 listopada 2023 r.

Poz. 8315

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1031.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 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 368/LXVIII/2023 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 27 września 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w części dotyczącej:

- § 2 uchwały w zakresie zwrotu: *przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3, ust. 3a, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej* oraz poprzedzającego go przecinka, § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 1249 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

- § 3 ust. 1 uchwały w zakresie wyrażenia: *a następnie po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wskazanych osób na pracę w Zespole, podpisuje z tymi podmiotami porozumienia* oraz poprzedzającego go przecinka – jako sprzecznej z art. 9a ust. 4, 8 i 15 ustawy,

- § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 9a ust. 2 i 15 ustawy,

- § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 w związku ust. 7g oraz 7i ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2023 r. Rada Miejska w Blachowni podjęła uchwałę Nr 368/LXVIII/2023 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2023 r. W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru uznał, iż jest on w części jest niezgodny z prawem.

W ocenie organu nadzoru możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie niektórych postanowień uchwały, wskazanych na wstępie niniejszego zawiadomienia.

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/Ke437/21, 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 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>).

Przechodząc do oceny przedmiotowego aktu, należy wskazać, iż w przepisie § 2 uchwały zawarto postanowienie, zgodnie z którym: *Burmistrz Blachowni w formie zarządzenia powołuje i odwołuje skład zespołu interdyscyplinarnego, zwanego dalej „Zespołem”, przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3, ust. 3a, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej.* Nieczytelność przytoczonej regulacji spowodowana jest pominięciem wyrazu „spośród” przed wyrazem „przedstawicieli”. Stąd koniecznym jest wyeliminowanie fragmentu tego postanowienia w zakresie zwrotu: *przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3, ust. 3a, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej* oraz poprzedzającego go przecinka. Pozbawiony tego fragmentu przepis § 2 uchwały jest zrozumiały, natomiast prawidłowym dopełnieniem zawartych w nim regulacji jest § 3 ust. 1, stanowiący, iż: *Burmistrz Blachowni występuje do osób zarządzających podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3, ust. 3a, ust. 4 i ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o wyznaczenie osób do pracy w Zespole.* W tak zmodyfikowanym brzmieniu w ocenie organu ww. regulacja § 2 uchwały, łącznie z cytowanym fragmentem § 3 uchwały, wypełniła w sposób zgodny z prawem delegację, zawartą w art. 9a ust. 15 ustawy co do trybu powoływania oraz sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Blachownia.

Analiza przepisu kompetencyjnego, zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy, wskazuje także na konieczność usunięcia końcowej części § 3 ust. 1 uchwały, tj. fragmentu: *a następnie po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wskazanych osób na pracę w Zespole, podpisuje z tymi podmiotami porozumienia* oraz poprzedzającego go przecinka. W odniesieniu do tego postanowienia w pierwszej kolejności wskazać, że Rada Miejska w Blachowni przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, określony w art. 9a ust. 15 ustawy, wymagając uprzedniej pisemnej zgody osób, wyznaczonych przez osoby zarządzające uprawnionymi podmiotami, na pracę w Zespole. Tymczasem art. 9a ust. 13 ustawy 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, przyjmując regulację zawartą w § 3 ust. 1 *in fine* uchwały, w istocie wprowadziła dodatkową przesłankę powołania członków zespołu interdyscyplinarnego, która wykracza poza ramy określenia trybu i sposobu ich powoływania.

Ponadto wypada zauważyć, że wspomniany § 3 ust. 1 *in fine* uchwały w zakresie, w jakim nakłada na Burmistrza Blachowni obowiązek zawarcia porozumienia z podmiotami, wymienionymi w art. 9a ust. 3, ust. 3a, ust. 4 i ust. 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. Rada przyjmując opisane wyżej postanowienie przekroczyła zakres delegacji ustawowej, określonej w art. 9a ust. 15 ustawy oraz naruszyła regulację zawartą w art. 9a ust. 8 ustawy. 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Nadto należy zasygnalizować, iż możliwość uczestnictwa prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów, niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej przewidział sam ustawodawca w ust. 5 ww. przepisu. Stąd § 3 ust. 2 uchwały jest zbędnym – a tym samym sprzecznym z prawem – powieleniem zapisu ustawowego w treści aktu lokalnego.

W ocenie organu nadzoru Miejska w Blachowni w sposób nieprawidłowy określiła również tryb odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą wszystkich postanowień przyjętych w § 4 ust. 1 uchwały, z wyjątkiem pkt 2 tej regulacji. W omawianym przepisie Rada przyjęła, że: *§ 4. 1. Burmistrz Blachowni odwołuje członka Zespołu: 1) na wniosek członka Zespołu, 2) na wniosek podmiotu, którego jest przedstawicielem, 3) w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. 4) na wniosek przewodniczącego Zespołu.*

Organ nadzoru podkreśla, że w myśl art. 9a ust. 2 ustawy do kształtowania składu osobowego ww. Zespołu Interdyscyplinarnego z mocy ustawy uprawniony jest wyłącznie Burmistrz (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20). Tymczasem zamieszczenie w treści § 4 ust. 1 uchwały stanowczego sformułowania *Burmistrz Blachowni odwołuje* nakłada na ten organ obowiązek wydania zarządzenia w przypadku ziszczenia się przesłanek, określonych w § 4 ust. 1 pkt 1-4 uchwały. Jak już wspomniano, w ocenie organu nadzoru, nie narusza prawa ustanowiona przez Radę w § 4 ust. 1 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 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 uchwały, które nakładają na Burmistrza obowiązek odwołania członka zespołu *na wniosek członka Zespołu, w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz na wniosek przewodniczącego Zespołu.*

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności regulacji, przewidującej obligatoryjne 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. Tym samym członek Zespołu nie może na własny wniosek zrezygnować z udziału w pracach zespołu (bez konsekwencji pracowniczych i dyscyplinarnych), w przypadku, gdyby przełożony danego członka uważał, że ten dalej powinien być jego członkiem. W takiej sytuacji 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. Przede wszystkim jednak regulacja nakładająca na Burmistrza obowiązek odwołania członka zespołu w każdym przypadku złożenia wniosku w sprawie rezygnacji, w konsekwencji prowadzi do znacznego ograniczenia uprawnienia organu wykonawczego gminy do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego. Możliwość złożenia wiążącej wniosku o rezygnację 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 Burmistrzem, występował o odwołanie swojego przedstawiciela, jeżeli w jego ocenie zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny. Reasumując jedynymi podmiotami upoważnionymi do określenia sytuacji, w których zostanie odwołany, są podmioty, które delegowały członka do prac w zespole. Wobec czego, inicjatorem odwołania danej osoby ze składu Zespołu winien być podmiot, który jest przez konkretnego członka reprezentowany. Z kolei odwołanie członka, w trybie określonym przez Radę tj. na podstawie wniosku samego tylko członka Zespołu może mieć jedynie charakter wykonawczy w stosunku do woli podmiotów, które są reprezentowane w Zespole.

Należy także 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.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis, nakazujący organowi wykonawczemu gminy odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego *w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe*. W ocenie organu nadzoru, skoro przepis delegacyjny nakłada na organ stanowiący obowiązek określenia w uchwale jedynie trybu i sposobu odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest dopuszczalne wprowadzanie materialnoprawnych przesłanek odwołania jego członków (tj. w przypadku skazania członka zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe). Jak słusznie stwierdził NSA w wyroku z dnia 10 lutego 2023 r., sygn. III OSK 6829/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): *Określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie (...) należy do trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. Ustawodawca w art. 9a ust. 15 u.p.p.r. upoważnił radę gminy do ustalania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (...). Wykluczone jest w tym zakresie domniemywanie upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanek uzasadniających odwoływanie 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*.

Powyżej opisane uchybienia 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 368/LXVIII/2023 Rady Miejskiej w Blachowni z dnia 27 września 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz