



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 września 2023 r.

Poz. 6672

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.864.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LXXXII-519-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej, w części określonej w § 3 ust. 1 pkt 1, pkt 3 w zakresie sformułowania: „w przypadku zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy w podmiocie, z którym związane jest członkostwo w Zespole” wraz z poprzedzającym go przecinkiem oraz pkt 4 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lipca 2023 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr LXXXII-519-2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w 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 umożliwi 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 przekroczone 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 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* (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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 3 ust. 1 pkt 1, pkt 3 w zakresie sformułowania: „w przypadku zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy w podmiocie, z którym związane jest członkostwo w Zespole” wraz z poprzedzającym go przecinkiem oraz pkt 4 uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy. W powyższej regulacji uchwały Rada postanowiła, co następuje:

§ 3. 1. Wójt Gminy Nędza odwołuje członka Zespołu:

1) na jego pisemny wniosek;

3) z urzędu, w przypadku zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy w podmiocie, z którym związane jest członkostwo w Zespole;

4) na pisemny wniosek przewodniczącego Zespołu.

Należy zaznaczyć, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie Wójt Gminy, o czym stanowi art. 9a ust. 2 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tymczasem zamieszczenie w treści § 3 ust. 1 uchwały (zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia) stanowczego sformułowania *Wójt Gminy Nędza odwołuje członka Zespołu: (...)*, nakłada na Wójta Gminy obowiązek wydania zarządzenia w sprawie odwołania członka zespołu w przypadku ziszczenia się przesłanek określonych w § 3 ust. 1 pkt 1 - pkt 4 uchwały.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, członek Zespołu nie może na własny wniosek zrezygnować z udziału w pracach zespołu (np. bez konsekwencji pracowniczych i dyscyplinarnych), w przypadku, gdyby przełożony danego członka uważał, że ten dalej powinien być jego członkiem. Jedynymi podmiotami upoważnionymi do określenia sytuacji, w których dany członek zostanie odwołany, są podmioty, które delegowały członka do prac w zespole. Ponadto udział w pracach zespołu nie jest co do zasady dobrowolny, gdyż jest związany z wykonywaniem przez jego członków obowiązków służbowych lub zawodowych w swoich podstawowych miejscach pracy, co wynika wprost z art. 9a ust. 13 ustawy. Wobec powyższego, 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 pisemnego wniosku członka Zespołu może mieć jedynie charakter wykonawczy w stosunku do woli podmiotów, które są reprezentowane w zespole. Zatem ww. regulacja § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały istotnie narusza prawo.

Regulacja § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały również istotnie narusza art. 9a ust. 15 ustawy. Wymaga zaznaczenia, że podstawie 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. Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały dot. przyznania przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego kompetencji do wystąpienia z wnioskiem do Wójta Gminy o odwołanie członka zespołu, została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotnie naruszenie prawa.

Dodatkowo należy wskazać, że upoważnienie ustawowe określone przepisem art. 9a ust. 15 ustawy dotyczy wyłącznie procedury pozbawienia członkostwa Zespołu, a nie wskazywania przyczyn jego odwołania. Rada nie została bowiem upoważniona przez ustawodawcę do określenia materialnoprawnych przesłanek odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. W tym zakresie należy podzielić stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach zaprezentowane w wyroku z dnia 29 października 2019 r. (sygn. akt III SA/Gl 644/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): *Żaden z przepisów u.p.p.r. nie upoważnia rady gminy do określenia przesłanek merytorycznych odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Na zakończenie wskazania wymaga, że określenie takich obligatoryjnych przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego wykracza poza upoważnienie ustawowe do określenia trybu i sposobu odwołania członków takiego zespołu* (por. również wyrok WSA w Kielcach z dnia 1 lipca 2020 r., II SA/Ke 544/20, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 lipca 2020 r., II SA/Bd 1055/19, wyroki WSA w Łodzi: z dnia 12 lutego 2020 r., III SA/Łd 1047/19, z dnia 11 marca 2020 r., III SA/Łd 42/20, z dnia 25 czerwca 2020 r., III SA/Łd 30/20, z dnia 25 czerwca 2020 r., III SA/Łd 19/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego, regulacja § 3 ust. 1 pkt 3 w zakresie sformułowania: „w przypadku zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy w podmiocie, z którym związane jest członkostwo w Zespole” wraz z poprzedzającym go przecinkiem uchwały – zawierająca materialnoprawną przesłankę odwołania członka Zespołu również stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, co istotnie narusza art. 9a ust. 15 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nędza w ww. zakresie naruszyła w sposób istotny art. 9a ust. 15 ustawy.

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

Omawiane uchybienia 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. 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXXII-519-2023 Rady Gminy Nędza z dnia 26 lipca 2023 r. *w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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