



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 września 2023 r.

Poz. 6676

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.893.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 września 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 CII/528/2023 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, w części określonej w § 2 ust. 1 uchwały w zakresie wyrażenia „na jego wniosek, albo”, 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 zw. 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 28 lipca 2023 r. Rada Gminy Jeleśnia podjęła uchwałę Nr CII/528/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, dalej jako „uchwała”.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona częściowo 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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy zauważyć, że Rada w odniesieniu do części regulacji uchwały naruszyła art. 9a ust. 15 w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Na mocy § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego może nastąpić na jego wniosek, albo na wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem.*

W opinii organu nadzoru, za niezgodne z przepisem art. 9a ust. 15 ustawy należy uznać § 2 ust. 1 uchwały, w zakresie wyrażenia „na jego wniosek, albo”. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że 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. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, to wójt (burmistrz, prezydent miasta), samodzielnie decyduje o składzie zespołu interdyscyplinarnego (zob. w tym zakresie np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. III SA/Łd 19/20, CBOSA). Jedynym wyjątkiem, który zdaniem organu nadzoru ma uzasadnione umocowanie w art. 9a ustawy jest sytuacja odwołania członka zespołu na wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem. Skoro bowiem podmiot ten jest równorzędną stroną porozumienia zawieranego z organem wykonawczym (zob. art. 9a ust. 8 ustawy), to trzeba przyjąć, że może on również wpływać na kształt zespołu – składając stosowny wniosek, mimo że formalnie kompetencję taką posiada jedynie organ wykonawczy Gminy. Zatem jedynymi podmiotami upoważnionymi do określenia sytuacji, w których dany członek zostanie odwołany, są podmioty, które delegowały członka do prac w zespole. Jednocześnie udział w pracach zespołu nie jest co do zasady dobrowolny, gdyż, jak już wyżej wspomniano, 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 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 Gminy tj. na wniosek członka zespołu może mieć jedynie charakter wykonawczy w stosunku do woli podmiotów, które są reprezentowane w Zespole.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodać należy, że modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

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).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr CII/528/2023 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i 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