



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 września 2023 r.

Poz. 6677

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.894.2023 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 LVIII.353.2023 Rady Gminy Ślemień z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Ślemień, 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 27 lipca 2023 r. Rada Gminy w Ślemieniu podjęła uchwałę Nr LVIII.353.2023 w sprawie: trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Ślemień, 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy zauważyć, że Rada w odniesieniu do części regulacji uchwały przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, a tym samym naruszyła art. 9a ust. 15 ustawy.

Na mocy § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

*1. Wójt Gminy odwołuje członka Zespołu:*

- 1) na jego pisemny wniosek;*
- 2) na pisemny wniosek podmiotu, którego jest on przedstawicielem;*
- 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.*

W opinii organu nadzoru, za niezgodne z przepisem art. 9a ust. 15 ustawy należy uznać § 3 ust. 1 pkt 1 i 4 uchwały, które nakazują organowi wykonawczemu odwołanie członka zespołu na pisemny wniosek przewodniczącego zespołu, a także na pisemny wniosek członka zespołu. Mimo że normy te mają niewątpliwie charakter proceduralny, to jednak zdaniem organu nadzoru, w sposób nadmierny ograniczają swobodę organu wykonawczego Gminy, jako podmiotu wyłącznie umocowanego do kształtowania składu zespołu. 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 z § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, który dotyczy odwołania członka zespołu na pisemny 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.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż 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. 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 w § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały tj. na podstawie pisemnego wniosku członka zespołu może mieć jedynie charakter wykonawczy w stosunku do woli podmiotów, które są reprezentowane w Zespole.

Na koniec 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.

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/OI 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 LVIII.353.2023 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie: trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w Gminie Ślemień – 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**