



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 września 2023 r.

Poz. 6678

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.907.2023 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 LVII/709/23 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Orzeszu, w całości, 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 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 lipca 2023 r. Rada Miejska Orzesze podjęła uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Orzeszu.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy: *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.*

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).

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące, iż *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).*

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 czyjś zachowania 3. to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś (Słownik PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sposob.html>).

W ocenie organu nadzoru, mając na uwadze przytoczone wyżej przepisy, Rada Miejska Orzesze nie wypełniła w całości delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15. Uchwała w § 1 ustala tryb powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego określonych w art. 9a ust. 3 pkt 1-6, ust. 4, a także ust. 5 ustawy, pomijając tym samym regulację zawartą w ust. 3a stanowiącą, że: *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.* Nieuregulowanie w uchwale trybu i sposobu powołania oraz odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego jakim jest przedstawiciel Żandarmerii Wojskowej należy uznać za niewypełnienie delegacji ustawowej, co zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznawane jest za istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13, wyrok WSA w Łodzi z 31.05.2023 r., II SA/Łd 116/23, LEX nr 3577855.)

Zgodnie z przepisem § 1 pkt 2 uchwały: *Burmistrz może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole.* Natomiast ustawa w artykule w art. 9a ust. 5 stanowi, że: *w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej.* Wobec powyższego, udział wskazanych podmiotów jest fakultatywny, jednakże decyzja o udziale w zespole interdyscyplinarnym należy do tych podmiotów, a nie do wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Ustalając skład zespołu Burmistrz zobowiązany jest zatem wystąpić do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy, w szczególności do właściwej miejscowo prokuratury. Z kolei Rada w przytoczonym na początku przepisie posłużyła się pojęciem „może”, tym samym pozostawiając kwestię wystąpienia do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 uznaniu Burmistrza. Redakcja przepisu w ten sposób może doprowadzić do sytuacji, w której Burmistrz nie wystąpi do wskazanych podmiotów, co w konsekwencji może uniemożliwić wejście w skład zespołu interdyscyplinarnego podmiotom wyrażającym taką wolę i posiadającym do tego ustawowe uprawnienie wynikające z art. 9 ust. 5 ustawy. Opisane uchybienie stanowi nieprawidłowe określenie trybu powołania w skład zespołu w/w podmiotów, co stanowi naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru, za niezgodną z prawem należy uznać także regulację zawartą w § 1 pkt 3 uchwały, stanowiącą że: *po uzyskaniu od instytucji i organów wskazanych w ust. 1 i 2 danych osób wyznaczonych przez te podmioty Burmistrz, po uprzednim otrzymaniu pisemnej zgody tak wskazanych osób, powołuje wyznaczone osoby do Zespołu w drodze zarządzenia i podpisuje z tymi podmiotami porozumienie.* Przytoczony przepis pozostaje w sprzeczności z art. 9a ust. 13 ustawy z którego wynika, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach zespołu członkowie są przedstawicielami określonych w ustawie instytucji, wewnętrzną sprawą tych instytucji pozostaje na jakich zasadach desygnuje ona kandydatów na członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada ustanawiając w § 1 pkt 3 uchwały wymóg uzyskania pisemnej zgody od

desygnowanych osób na członka zespołu, w ocenie organu dokonała 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. W związku z tym, Rada przyjmując regulację w tym brzmieniu w istocie wprowadziła dodatkową przesłankę powołania członków interdyscyplinarnego, która wykracza poza ramy określenia trybu i sposobu ich powoływania. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić że przytoczone działanie Rady stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 ustawy, a także narusza regulację zawartą w art. 9a ust. 13 ustawy, z której wynika, że wykonywanie zadań przez członków zespołu interdyscyplinarnego następuje w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych.

Przechodząc dalej należy wskazać, że § 1 pkt 3 uchwały zawiera również niezgodne z prawem regulacje w zakresie w jakim dotyczy to podpisania porozumień z pomiotami wskazanymi w § 1 ust. 1 i 2 uchwały. Instytucjami i organami wskazanymi w § 1 ust. 1 i 2 zgodnie z przepisami uchwały są podmioty określone w art. 9 ust. 3 pkt 1-6 oraz ust. 4, a także podmioty określone w art. 9a ust. 5 ustawy. Tym samym Rada nakładając powyższy obowiązek na Burmistrza dokonała w sposób nieuprawniony modyfikacji przepisu art. 9a ust. 8 ustawy, z którego wynika że obowiązek zawarcia porozumień dotyczy wyłącznie podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3, 3a oraz 5 ustawy, a zatem z pominięciem wskazanych w art. 9a ust. 4 ustawy, czyli kuratorów sądowych.

W ocenie organu nadzoru zakwestionować należy również § 2 ust. 2 pkt 1 i 3, który zobowiązuje Burmistrza do odwołania członka zespołu: 1) *na wniosek członka Zespołu*; lub 3) *na wniosek przewodniczącego Zespołu*. Organ nadzoru podkreśla, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie wójt lub odpowiednio burmistrz czy prezydent miasta. (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20). Tymczasem zamieszczenie w treści § 2 ust. 2 uchwały stanowczego sformułowania *Burmistrz Miasta Orzesze odwołuje*, nakłada na Burmistrza obowiązek dokonania zmiany zarządzenia, określającego osoby powołane do zespołu interdyscyplinarnego, w przypadku ziszczenia się przesłanek określonych w § 2 ust. 2 pkt 1-3. Zdaniem organu nadzoru, nie narusza prawa ustanowiona przez Radę w § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały podstawa odwołania członka zespołu, jaką jest złożenie wniosku przez podmiot, który reprezentuje ten członek 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 ocenić natomiast pozostałe dwie przesłanki zawarte w § 2 ust. 2 uchwały. 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.

Odnosząc się natomiast do przesłanki z § 2 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którą Burmistrz odwołuje członka zespołu na wniosek członka zespołu, stwierdzić należy że przepis ten istotnie narusza prawo. Zgodnie z art. 9a ust. 13 ustawy członkowie zespołu interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. W takim przypadku 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 pisma rezygnacji, w konsekwencji

prowadzi do znacznego ograniczenia uprawnień organu wykonawczego gminy do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/709/23 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Orzeszu – w całości, 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, 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**