



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 września 2023 r.

Poz. 6885

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.897.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 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 LXII/524/2023 Rady Miejskiej Będzina z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej, 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 ze zm.), dalej, jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 sierpnia 2023 r. Rada Miejska Będzina podjęła uchwałę Nr LXII/524/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 sierpnia 2023 r.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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).

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. „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 umożliwia 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.

W ocenie organu nadzoru, niewystarczającym dla zrealizowania delegacji ustawowej w zakresie trybu i sposobu powoływania i odwołania członków zespołu jest regulacja § 2 i § 3 uchwały.

Przepisem § 2 uchwały Rada postanowiła, że:

Członków Zespołu powołuje Prezydent Miasta Będzina spośród przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3-5 ustawy o przeciwdziałaniu przemoc domowej, oddelegowanych przez te podmioty.

Z kolei w § 3 uchwały Rada postanowiła, że:

Prezydent Miasta Będzina może odwołać członka Zespołu w każdym czasie:

- 1. na jego pisemny wniosek,*
- 2. na pisemny wniosek podmiotu, który oddelegował kandydata na członka Zespołu,*
- 3. na pisemny wniosek Przewodniczącego Zespołu.*

W opinii organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy uregulowała kwestię sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu. W § 2, Rada uchwaliła, że *Członków Zespołu powołuje Prezydent Miasta Będzina*. W ww. przepisie nie wskazano żadnej formy powołania członka w skład zespołu. Tymczasem zdaniem Wojewody, nie jest dopuszczalna dowolna (np. ustna, czy pisemna zbliżona do polecenia służbowego) forma powołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Biorąc pod uwagę zakres zadań realizowanych przez Zespół Interdyscyplinarny nie powinno być żadnych wątpliwości co do właściwego umocowania osób znajdujących się w jego składzie. Powyższy zarzut odnosi się również do przewidzianego w § 3 odwołania członka Zespołu. Rada bowiem nie określiła sposobu odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego.

Ponadto Rada nie uregulowała trybu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Ustawodawca sam wskazał, przedstawiciele jakich podmiotów, instytucji i organów mogą znaleźć w zespole interdyscyplinarnym. W związku z czym Rada nie posiada żadnych uprawnień, by ten skład z uwzględnieniem warunków lokalnych dookreślać w uchwale. Czyni to Prezydent wykonujący swe uprawnienia ustawowe – wedle wyraźnych wskazówek ustawodawcy, spośród podmiotów wskazanych ustawą. Rada powinna natomiast wskazać procedurę prowadzącą do powołania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Tymczasem w przedmiotowej uchwale takich regulacji brak.

Tym samym Rada przyjmując uchwałę w powyższym kształcie nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej, co zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa, które winno skutkować usunięciem przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego w całości.

Ponadto zdaniem organu nadzoru treść przepisu § 3 uchwały zawiera wadliwe unormowania wykraczające poza ramy delegacji ustawowej.

W § 3 ust. 1 i 3 uchwały Rada wskazała przypadki, w których Prezydent Miasta Będzina odwołuje członka zespołu na jego pisemny wniosek, bądź na pisemny wniosek Przewodniczącego Zespołu.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej przepisy należy uznać za niezgodne z art. 9a ust. 15 ustawy.

Mimo że normy § 3 ust. 1 i 3 uchwały mają niewątpliwie charakter proceduralny, to jednak zdaniem organu nadzoru w sposób nadmierny ograniczają swobodę organu wykonawczego (tu: Prezydenta Miasta Będzina), 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. 2 uchwały, który dotyczy 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 – poprzez złożenie stosownego wniosku – wpływać na kształt zespołu, mimo że formalnie kompetencję taką posiada jedynie organ wykonawczy. *Nota bene*, Rada nie przewidziała w uchwale, iż odwołanie członka zespołu może nastąpić z inicjatywy Prezydenta.

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 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 tj. na podstawie pisemnej rezygnacji członka Zespołu może mieć jedynie charakter wykonawczy w stosunku do woli podmiotów, które są reprezentowane w Zespole.

Jednocześnie w stosunku do przepisu § 3 ust. 3 uchwały należy zauważyć, iż rolą przewodniczącego Zespołu nie jest decydowanie o składzie Zespołu. Jego rola jest ograniczona wyłącznie do inicjowania, koordynowania i nadzoru pracy stałych i nadzwyczajnych grup roboczych powołanych przez Zespół w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem zjawiska przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. Natomiast jeśli posiada zastrzeżenia do pracy członka Zespołu powinien je zgłosić do podmiotu, który delegował danego członka.

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).

W dniu 29 sierpnia do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach wpłynęło pismo podpisane przez Wiceprezydenta Miasta Będzina, w którym wyrażono wolę poprawienia uchwały we własnym zakresie w możliwie najszybszym terminie. Jednocześnie w ww. piśmie zawarta została prośba o wstrzymanie wydania

rozstrzygnięcia nadzorczego. Organ nadzoru pragnie wyjaśnić, że nie jest możliwe wstrzymanie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego na bliżej nieokreślony czas, tj. do czasu ewentualnego uchwalenia nowej uchwały. Wszczęte postępowanie nadzorcze może się zakończyć jedynie wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego w ustawowym terminie 30 dni od dnia doręczenia organowi nadzoru kwestionowanego aktu, bądź umorzeniem postępowania. Ustawodawca nie przewidział jednak możliwości wstrzymania wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, jako że wskazany wyżej termin z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter materialnoprawny i jako taki nie może być zawieszany bądź przedłużany. Z jego upływem wygasa kompetencja organu nadzoru do stwierdzenia nieważności aktu, 30-dniowy termin do wydania zarządzenia nadzorczego jest terminem zawitym i żaden przepis nie przewiduje możliwości jego przywrócenia.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/524/2023 Rady Miejskiej Będzina z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy domowej – 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