



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 września 2023 r.

Poz. 6886

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.919.2023 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 LIII/346/2023 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, w części określonej w: § 3 pkt 2 w zakresie wyrazów „w miejsce którego następuje powołanie nowego członka” oraz w § 6 w zakresie wyrazów „albo w razie złożenia rezygnacji przez członka Zespołu”, 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 związku 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 9 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Łazach podjęła uchwałę Nr LIII/346/2023 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. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w części jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ponadto art. 9a ust. 15 ustawy stanowi, że rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Ustawa zatem wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania jego członków.

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, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania. Ma on wskazać tryb i sposób powołania i odwołania członków zespołu. *Tryb* według słownika języka polskiego rozumiany jest, jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (por. Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243). Termin *sposób* zdefiniowano jako: 1. określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś 2. zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania 3. to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś (por. 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 uchwałą niezgodną z prawem.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona w części niezgodna z prawem. Rada określiła w § 3 pkt 2 uchwały, że powołanie członka w skład Zespołu następuje m.in. w przypadku odwołania dotychczasowego członka Zespołu, w miejsce którego następuje powołanie nowego członka. W ocenie organu nadzoru wskazane postanowienie uchwały jest nieprawidłowe w zakresie wyrazów „w miejsce którego następuje powołanie nowego członka”. Należy zauważyć, że nie w każdym przypadku odwołania nastąpi konieczność uzupełnienia składu zespołu interdyscyplinarnego – będzie to dotyczyło jedynie sytuacji, w której w jego składzie nie znajdzie się przedstawiciel żadnego z podmiotów, których przedstawiciele obligatoryjnie wchodzi w skład zespołu. O ile bowiem uczestnictwo w pracach zespołu przedstawicieli podmiotów z art. 9a ust. 3 oraz kuratorów sądowych, o których mowa w art. 9a ust. 4 ustawy jest obowiązkowe, to już w przypadku podmiotów wymienionych w ust. 3a i ust. 5 ww. przepisu powołanie ich przedstawicieli w skład zespołu jest fakultatywne i zależy od decyzji samego podmiotu uprawnionego. Uchwała nie może zatem wprowadzać bezwzględnego obowiązku wskazywania przez pomiot uprawniony swojego nowego przedstawiciela w każdej sytuacji odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego – może to nastąpić co najwyżej w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy.

Odnosząc się z kolei do kwestii dopuszczalności regulacji przewidującej możliwość odwołania członka Zespołu w razie złożenia przez niego rezygnacji, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9a ust. 13 ustawy członkowie zespołu interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. W takim wypadku 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. Organ nadzoru wskazuje, że regulacja uprawniająca Burmistrza do odwołania członka zespołu w każdym przypadku złożenia rezygnacji z członkostwa w zespole, w konsekwencji prowadzi do znacznego ograniczenia uprawnienia organu wykonawczego gminy do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego. Możliwość złożenia wiążącej rezygnacji przez każdego członka zespołu w każdym czasie, zagraża również ciągłości funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego tworząc stan niepewności co do trwałości jego składu. Tym samym zasadne jest, aby to sam podmiot reprezentowany w ramach zespołu interdyscyplinarnego, zachowując również możliwość wpływu na kształtowanie składu osobowego zespołu jako strona porozumienia z Burmistrem, występował o odwołanie swojego przedstawiciela, jeżeli w jego ocenie zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny.

Organ nadzoru podkreśla, 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 uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, 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.*

Wobec powyższego należy stwierdzić, że opisane uchybienie 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.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/346/2023 Rady Miejskiej w Łazach z dnia 9 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego – w części, 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