



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 września 2023 r.

Poz. 7038

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.925.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 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 349/LII/2023 Rady Gminy Miedźno z dnia 11 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, 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*, 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 11 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 349/LII/2023 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, dalej jako: „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 sierpnia 2023 r.

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

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy *Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym tworzenie zespołów interdyscyplinarnych*. Z kolei art. 9a ust. 2 ustawy stanowi, że *Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta*. Ponadto zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego*. 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 czegoś 3. to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś (Słownik PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sposob.html>).

Należy ponadto wskazać, że regulacje zawarte w art. 9a ust. 3-5 ustawy określają jakie podmioty wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego:

3. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele:

- 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;
- 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;
- 3) Policji;
- 4) oświaty;
- 5) ochrony zdrowia;
- 6) organizacji pozarządowych.

3a. 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.

4. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi.

5. W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej uchwały należy stwierdzić, że Rada Gminy Miedźno nie wypełniła w całości delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy, gdyż w uchwale nie uregulowano prawidłowo trybu powołania członków zespołu interdyscyplinarnego.

W treści § 2 uchwały postanowiono, iż:

1. Członkowie Zespołu są powoływani i odwoływani przez Wójta zarządzeniem.
2. Wójt zobowiązany jest przed powołaniem członków Zespołu zawrzeć porozumienie z instytucjami, których przedstawiciele wchodzi lub mogą wchodzić w skład Zespołu, zgodnie z art. 9a ust. 8 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.
3. Wójt powołuje członków Zespołu spośród osób wskazanych imiennie bądź oddelegowanych przez odpowiednie organy instytucji, z którymi zawarte zostało porozumienie.
4. Wójt może zwrócić się do instytucji, o których mowa w ust. 2 o wskazanie kandydatów do Zespołu w wyznaczonym przez siebie terminie. Wskazanie osoby lub osób może nastąpić za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.
5. Wójt może powoływać członków Zespołu spośród osób rekomendowanych przez Przewodniczącego Zespołu lub Zespół. W przypadku konieczności zawarcia porozumienia, o którym mowa w ust. 2, powołanie nie może nastąpić wcześniej niż po podpisaniu porozumienia.

Przechodząc do analizy powyższego przepisu uchwały należy w pierwszej kolejności wskazać, że regulacja z § 2 ust. 2 uchwały stanowi powtórzenie przepisu art. 9a ust. 8 ustawy i nie może zostać uznana za regulację w przedmiocie trybu powołania członków zespołu interdyscyplinarnego. W dalszej kolejności należy podnieść, że § 2 ust. 4 uchwały stanowi, iż: *Wójt może zwrócić się do instytucji, o których mowa w ust. 2 o wskazanie kandydatów do Zespołu w wyznaczonym przez siebie terminie.* Udział przedstawicieli ww. podmiotów w pracach zespołu nie jest fakultatywny (z wyjątkiem członków określonych w art. 9a ust. 3a oraz ust. 5 ustawy) oraz decyzja o ich wyznaczeniu należy do tych podmiotów, a nie do wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Ustalając skład zespołu wójt zobowiązany jest zatem wystąpić do wszystkich podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3-5 ustawy. Tymczasem w § 2 ust. 4 uchwały Rada przewidziała, że wystąpienie wójta do tych podmiotów o wskazanie kandydatów do zespołu interdyscyplinarnego, ma charakter fakultatywny, na co wskazuje użyte sformułowanie: *Wójt może zwrócić się.* W ten sposób Rada bezpodstawnie pozostawiła Wójtowi Gminy Miedźno decyzję co do tego, jakie podmioty będą reprezentowane w zespole interdyscyplinarnym. Przy czym, co również należy zaznaczyć, możliwa jest sytuacja, że przedstawiciele podmiotów wskazanych w § 2 ust. 2 i 4 uchwały znajdują się w składzie zespołu mimo braku inicjatywy ze strony wójta. Przepis § 2 ust. 3 uchwały przewiduje bowiem, że *Wójt powołuje członków Zespołu spośród osób wskazanych imiennie bądź oddelegowanych przez odpowiednie organy instytucji, z którymi zawarte zostało porozumienie.* Nie zmienia to jednak negatywnej oceny trybu powoływania członków zespołu, ponieważ to wójt odpowiedzialny jest za powołanie zespołu interdyscyplinarnego, więc to on powinien wystąpić do wszystkich wskazanych w przepisach ustawy podmiotów o zgłoszenie ich reprezentantów do prac w tym

gremium. Ponadto, zdaniem organu nadzoru, Rada w ogóle nie uregulowała trybu powołania kuratorów sądowych, którzy obligatoryjnie wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego na mocy art. 9a ust. 4 ustawy, a z którymi wójt nie zawiera porozumienia określonego w art. 9a ust. 8 ustawy.

W dalszej kolejności należy wskazać na § 2 ust. 5 uchwały, który określa, iż: *Wójt może powoływać członków Zespołu spośród osób rekomendowanych przez Przewodniczącego Zespołu lub Zespół*. Organ nadzoru ponownie podkreśla, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie wójt (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20). Tymczasem zamieszczenie w treści § 2 ust. 5 uchwały regulacji określających, iż w procedurze powołania członków może uczestniczyć przewodniczący zespołu lub zespół – jest niezgodne z prawem. W toku procedury powołania oraz odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego mogą uczestniczyć jedynie wójt oraz podmiot, który jest odpowiedzialny za delegowanie danego członka.

Wobec powyższego, Rada Gminy Miedźno nie wypełniła w całości delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy – w zakresie uregulowania trybu powołania członków zespołu interdyscyplinarnego, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w § 3 uchwały postanowiła, iż:

1. *Wójt może odwołać członka Zespołu na wniosek podmiotu, którego członek jest przedstawicielem.*
2. *Wójt zwraca się do podmiotu, którego przedstawiciel jest członkiem zespołu o wskazanie innej osoby na członka Zespołu w przypadku:*
 - 1) *nieodbycia przez członka Zespołu obowiązkowego szkolenia, o którym mowa w art. 9a ust. 5a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej,*
 - 2) *złożenia wniosku o odwołanie członka zespołu przez co najmniej połowę liczby członków Zespołu,*
 - 3) *pisemnego wniosku Przewodniczącego Zespołu o odwołanie członka po wcześniejszym wykonaniu obowiązków określonych w art. 9a ust 7g ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej,*
 - 4) *złożenia pisemnej rezygnacji z członkostwa w Zespole przez jego członka.*

Odwołanie członka zespołu interdyscyplinarnego na wniosek podmiotu, którego jest przedstawicielem nie budzi żadnych wątpliwości, bowiem należy 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 natomiast ocenić przesłankę określoną w § 3 ust. 2 pkt 2-4 uchwały, która nakłada na Wójta obowiązek odwołania członka zespołu (zwrócenia się do podmiotu, którego przedstawiciel jest członkiem o wskazanie innej osoby na miejsce dotychczasowego członka zespołu) na jego wniosek, a także na wniosek przewodniczącego zespołu oraz co najmniej połowy składu zespołu. W tym miejscu należy wskazać, 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 realnej 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. Wskazać należy, że z regulacji uchwały wynika, że na skutek zwrócenia się wójta o wskazanie innej osoby przez podmioty reprezentowane w zespole, podmioty te są zobowiązane do obligatoryjnego wskazania nowego członka w terminie 7 dni (§ 3 ust. 3 uchwały). Przede wszystkim jednak regulacja nakładająca na wójta uprawnienie do odwołania członka zespołu w każdym przypadku złożenia pisemnej rezygnacji, 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 wójtem, występował o odwołanie swojego przedstawiciela, jeżeli w jego ocenie zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny. Ponadto, tak jak wskazano powyżej, przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego oraz poszczególni członkowie zespołu nie posiadają uprawnień do uczestniczenia w procedurze odwołania członka zespołu.

Przechodząc zaś do oceny przesłanki odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego określonej w § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały należy wskazać, że w tym zakresie przekroczono delegację ustawową, wskazując materialnoprawną przyczynę odwołania, którą jest nieodbycie przez członka zespołu obowiązkowego szkolenia, o którym mowa w art. 9a ust. 5a ustawy. Tymczasem upoważnienie ustawowe określone przepisem art. 9a ust. 15 ustawy dotyczy wyłącznie procedury pozbawienia członkostwa zespołu, a nie jego przyczyn. Rada nie została upoważniona przez ustawodawcę do określenia materialnoprawnych przesłanek odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Ponadto Rada Gminy Miedźno w § 3 ust. 3 uchwały uregulowała, że: *Wskazanie innej osoby na członka Zespołu powinno nastąpić w terminie 7 dni od doręczenia wystąpienia, o którym mowa w ust. 2. Wójt po otrzymaniu kandydatury zarządzeniem odwołuje dotychczasowego członka i powołuje w jego miejsce nowego.*

Przedmiotowa regulacja, zdaniem organu nadzoru, jest niezgodna z prawem. Należy mieć bowiem na uwadze, że udział przedstawicieli niektórych podmiotów określonych w art. 9a ustawy w składzie zespołu interdyscyplinarnego ma charakter fakultatywny. Zgodnie z art. 9a ust. 3a ustawy przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego jedynie wówczas, gdy podmiot ten złoży taki wniosek do organu wykonawczego gminy, na której obszarze zamieszkuje żołnierz pełniący czynną służbę wojskową. Podobnie art. 9a ust. 5 ustawy przewiduje fakultatywny udział w składzie zespołu prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. Skoro zatem ustawodawca przewidział, że udział niektórych podmiotów w składzie zespołu interdyscyplinarnego nie jest obligatoryjny, Rada nie może, działając wbrew regulacji ustawowej, nakładać na wszystkie podmioty, o których mowa w art. 9a ustawy obowiązku delegowania swoich członków do pracy w zespole interdyscyplinarnym.

Powyżej opisane uchybienia 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. 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 349/LII/2023 Rady Gminy Miedźno z dnia 11 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy