



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2023 r.

Poz. 8092

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1040.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 L.397.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 28 września 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”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 września 2023 r. Rada Gminy Kornowac przyjęła uchwałę Nr L.397.2023 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Tryb i sposób powołania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Kornowacu*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40, art. 41 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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). 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).

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 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 2002r., s. 1243), a „sposób”: 1. określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś 2. zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania 3. to, co umożliwi 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.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, 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, w którym wskazuje, się że: *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). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie trybu powoływania członków zespołu, co stanowi istotne naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy. W treści ww. paragrafu załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, co następuje:

*§ 1. Wójt Gminy Kornowac w drodze zarządzenia powołuje przedstawicieli instytucji wskazanych w art. 9a ust. 3-5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, zwanych dalej instytucjami, w skład Zespołu Interdyscyplinarnego w Kornowacu zwanego dalej Zespołem.*

Z powyżej regulacji załącznika do uchwały wynika wyłącznie, że Wójt Gminy powołuje przedstawicieli ww. instytucji w skład zespołu interdyscyplinarnego. Jednakże w omawianej regulacji pominięto określenie procedury prowadzącej do uzyskania imiennie wskazanych przedstawicieli podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3-5 ustawy (np. Wójt w celu powołania zespołu zwróci się o wskazanie przedstawicieli do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; Policji itd.), co oznacza, że Rada nie uregulowała kompleksowo trybu powoływania ww. zespołu.

Na marginesie należy jedynie zaznaczyć, że regulacji § 2 ust. 1 i ust. 2 oraz § 3 załącznika do uchwały nie można uznać za wypełnienie upoważnienia ustawowego w zakresie określenia trybu powołania członków zespołu interdyscyplinarnego, gdyż dotyczą one uzupełnienia (poszerzenia) składu istniejącego już zespołu a nie jego powołania.

W celu prawidłowej realizacji delegacji ustawowej organ stanowiący gminy jest obowiązany do uregulowania w sposób kompleksowy trybu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Powyższe niewypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy należy zakwalifikować jako

istotne naruszenie prawa, które przesądza o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Paragraf 2 ust. 1 i § 3 zd. 2 załącznika do uchwały również istotnie naruszają art. 9a ust. 15 ustawy. Zgodnie z treścią ww. regulacji załącznika do uchwały

*§ 2. Powołanie członka w skład Zespołu następuje w przypadkach:*

*1. Odwołania dotychczasowego członka Zespołu, w miejsce którego następuje powołanie nowego członka zgłoszonego przez instytucję.*

*§ 3. W razie wystąpienia przypadków wskazanych w § 2 pkt 1 i 2 Wójt Gminy występuje do instytucji o przedstawienie kandydatur na ich przedstawicieli w składzie Zespołu. Po otrzymaniu kandydatury Wójt niezwłocznie, w drodze zarządzenia, powołuje wskazaną osobę w skład zespołu.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 9a ust. 3 – ust. 5 ustawy:

*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.*

Analiza powyższych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że obligatoryjnie w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele podmiotów wymienionych w ust. 3-4 omawianego przepisu, natomiast fakultatywnie w skład tego zespołu mogą wchodzić prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej.

Należy zauważyć, że nie w każdym przypadku odwołania nastąpi konieczność uzupełnienia składu zespołu interdyscyplinarnego – będzie to dotyczyć jedynie sytuacji, w której w jego składzie nie znajdzie się przedstawiciel żadnego z podmiotów, których przedstawiciele obligatoryjnie wchodzi w skład zespołu. Jak już wyżej wyjaśniono, o ile 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 powołania nowego członka 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.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kornowac przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 9a ust. 15 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr L.397.2023 Rady Gminy Kornowac z dnia 28 września 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **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**