



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 stycznia 2023 r.

Poz. 235

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1070.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/361/2022 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, w całości, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1249), dalej, jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2022 r. Rada Gminy Mierzęcice przyjęła uchwałę Nr XLI/361/2022 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, dalej jako „uchwała”. Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania stanowią załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2022 r.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 9a ust. 1-ust. 15 ustawy:

1. Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym.

2. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

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 podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

6. Przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków.

7. Posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące.

8. Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5.

9. Obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) – centrum usług społecznych.

10. Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach.

11. W skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele:

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

11a. W sprawach żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową stosujących przemoc w rodzinie, w skład grup roboczych mogą wchodzić także przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej.

12. W skład grup roboczych mogą wchodzić także kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

13. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych.

14. Prace w ramach grup roboczych są prowadzone w zależności od potrzeb zgłaszanych przez zespół interdyscyplinarny lub wynikających z problemów występujących w indywidualnych przypadkach.

15. Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

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).

W ocenie organu nadzoru, treść § 1 załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji z przepisu art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, gdyż nie określa trybu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. 1 Zespół Interdyscyplinarny (zwany dalej „Zespół”) powołuje i odwołuje Wójt Gminy Mierzęcice w drodze zarządzenia.

2. Wójt Gminy Mierzęcice powołuje członków Zespołu spośród przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3-5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, wskazanych imiennie przez organy tych podmiotów.

3. Wójt Gminy Mierzęcice odwołuje członka Zespołu:

a) na pisemny wniosek członka Zespołu,

b) na pisemny wniosek podmiotu, który wskazał kandydata na członka Zespołu.

4. Wniosek o odwołanie członka Zespołu przedkłada się bezpośrednio Wójtowi Gminy Mierzęcice.

5. W przypadku odwołania członka Zespołu Wójt Gminy Mierzęcice powołuje w skład Zespołu inną osobę w sposób wskazany w § 1 ust. 2 powyżej.

Należy podnieść, że ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od uchwałodawcy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania jego członków. 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. Ma on więc wskazać „tryb powołania i odwołania członków zespołu”, rozumiany według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 1243) 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 ww. zespołu niekompletnym, uniemożliwiając właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałą istotnie naruszającą art. 9a ust. 15 ustawy.

W ocenie organu nadzoru za tryb powołania członków zespołu interdyscyplinarnego nie można uznać regulacji § 1 ust. 2 załącznika do uchwały: *Wójt Gminy Mierzęcice powołuje członków Zespołu spośród przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3-5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, wskazanych imiennie przez organy tych podmiotów.* Przepis art. 9a ust. 3 i 4 ustawy wskazuje podmioty, których przedstawiciele obligatoryjnie wchodzi w skład zespołu, zaś art. 9a ust. 3a i 5 ustawy określa, jakie podmioty wchodzi w jego skład fakultatywnie. Żaden przepis ustawy nie daje natomiast organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do tego, aby stanowić zasadę, że organ podmiotu, którego członkowie wchodzi w skład zespołu, wskazuje imiennie przedstawicieli (instytucji/jednostek), spośród których wójt będzie wybierał skład zespołu i tym samym inicjuje procedurę ich powołania. Wyłącznie upoważnionym do kształtowania składu zespołu jest wójt (odpowiednio burmistrz czy prezydent miasta). Brak zatem podstaw do tego, aby nakładać na podmioty zewnętrzne wobec Gminy obowiązek inicjowania procedury powoływania składu zespołu interdyscyplinarnego poprzez imienne wskazanie przedstawicieli instytucji/jednostek.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 104/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: (...) *kwestionowany przepis uchwały stanowi, że kandydatów na członków zespołu wskazują osoby kierujące jednostkami wymienionymi w art. 9a ust. 3-5 uppr. W ocenie Sądu wybór przedstawicieli*

jednostek organizacyjnych do zespołu jest kwestią wewnętrzną tychże jednostek, w którą Rada Miejska nie mogła ingerować. Rada bowiem zgodnie z delegacją ustawową mogła określić tryb powoływania i odwoływania członków zespołu, a nie sam dobór kandydatów, spośród których ci członkowie będą powoływani. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 42/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również wskazał, że: (...) obowiązujące przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie upoważniają organu stanowiącego gminy do uchwalania przepisów regulujących funkcjonowanie zespołów interdyscyplinarnych, o treści, które w tak daleki sposób ingerują w uprawnienia innych organów i podmiotów wymienionych w ustawie. Jak już wcześniej wskazano z art. 9a ust. 2 ustawy wynika, iż zespół interdyscyplinarny powołuje wójt (burmistrz, prezydent), a w skład tego zespołu wchodzi przedstawiciele podmiotów, o których mowa w ust. 3 i 5 powołanego przepisu oraz na mocy ust. 4 kuratorzy sądowi. Co prawda oczywistym jest, że w/w podmioty kierując swoich przedstawicieli do składu powoływanego w gminie zespołu interdyscyplinarnego muszą wskazać konkretne, wytypowane osoby przez siebie podmioty, z imienia i nazwiska, które w obowiązującym systemie prawnym pozostają jedną z form identyfikacji tożsamości, wraz pozostałymi danymi umożliwiającymi kontakt z tymi osobami, celem prawidłowego przeprowadzenia procedury powołania zespołu. Jednakże pomimo oczywistej konieczności wskazania wójtowi danych personalnych kierowanych do zespołu przedstawicieli uprawnionych podmiotów, ustawodawca nie upoważnił rady gminy do tak szczegółowego regulowania powyższej kwestii, co w ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą skargę stanowi przejaw wykroczenia poza granice kompetencji zakreślonych w art. 9a ust. 15 ustawy. (zob. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 890/19 oraz z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 30/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mierzęcice nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 9a ust. 15 ustawy, gdyż nie określa trybu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

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

Treść § 1 ust. 3 załącznika do uchwały również jest sprzeczna z art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacji uchwały wskazano, że:

3. Wójt Gminy Mierzęcice odwołuje członka Zespołu:

a) na pisemny wniosek członka Zespołu,

b) na pisemny wniosek podmiotu, który wskazał kandydata na członka Zespołu.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wprowadziła zatem zasadę, zgodnie z którą procedurę odwołania członka zespołu mogą inicjować (mogą składać wniosek o odwołanie): członek Zespołu oraz podmiot, który wskazał kandydata na członka Zespołu. Jednakże trzeba zauważyć, że z przepisów ustawy nie wynika, aby jakkolwiek inny podmiot poza organem wykonawczym mógł kształtować skład zespołu poprzez wnioskowanie o odwołanie członka zespołu. Wymaga zasygnalizowania, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 245/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – (...) z przepisów ustawy z 29 lipca 2005 r. nie wynika, aby jakkolwiek inny podmiot poza burmistrzem (prezydentem, wójtem) mógł kształtować skład zespołu poprzez wnioskowanie o odwołanie członka zespołu. Uprawnienia takiego nie posiada zarówno podmiot, który wskazał osobę na członka zespołu ani przewodniczący zespołu ani inny członek zespołu. Uprawnienie do kształtowania składu zespołu posiada wyłącznie burmistrz. Uregulowanie przyjęte w zaskarżonym przepisie oznaczałoby natomiast, że inne podmioty niż burmistrz (członek zespołu, przewodniczący zespołu oraz podmiot, którego członek jest w składzie zespołu) niejako wpływałyby na skład osobowy zespołu poprzez wnioskowanie o „ustanie członkostwa” – podczas gdy jest to wyłączne uprawnienie burmistrza.

Jednocześnie wskazać należy, że treść § 2 ust. 5 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W omawianej regulacji uchwały wskazano, że: 5. Przewodniczący składa Wójtowi Gminy Mierzęcice coroczne sprawozdanie z pracy Zespołu w terminie do 31 marca następnego roku. W ocenie organu nadzoru, ww. regulacji uchwały nie można zakwalifikować do trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Dodatkowo należy

zaznaczyć, że „warunki funkcjonowania zespołu”, należy interpretować w sposób ścisły. Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/361/2022 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania – 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-Lakomy