



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.875.2023

Katowice, dnia 18 sierpnia 2023 r.

Rada Gminy Jasienica

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 LVIII/729/23 Rady Gminy Jasienica z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie 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 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 27 lipca 2023 r. Rada Gminy Jasienica podjęła uchwałę Nr LVIII/729/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz 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 27 lipca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, 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*. Należy podnieść, że ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania jego członków. „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” to: 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.

Należy ponadto wskazać, że regulacje zawarte w art. 9a ust. 3-5 ustawy określają, jakie podmioty wchodziły 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.*

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Jasienica nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy poprzez brak pełnego określenia trybu i sposobu powołania członków zespołu interdyscyplinarnego. W § 1 ust. 2-4 uchwały Rada postanowiła, że:

2. *W celu powołania członków Zespołu Wójt Gminy Jasienica, zwany dalej „Wójtem”, występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 pkt 1-6 oraz ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o przedstawienie kandydatów osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole.*

3. *Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o przedstawienie kandydatów mających reprezentować dany podmiot w Zespole.*

4. *Po uzyskaniu od instytucji i organów wskazanych w ust. 2 i 3 danych osób wyznaczonych przez te podmioty Wójt powołuje wyznaczone osoby do Zespołu w drodze zarządzenia.*

Z brzmienia powyższych regulacji wynika, że Rada stanowiąc o trybie i sposobie powołania członków zespołu interdyscyplinarnego, nie ustanowiła żadnych regulacji dotyczących trybu i sposobu powołania do składu zespołu przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej, o których mowa w art. 9a ust. 3a ustawy. Wprawdzie z brzmienia tego przepisu ustawy wynika, że udział przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej w składzie zespołu nie jest obligatoryjny, niemniej jednak uchwała podejmowana na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy powinna realizować w sposób kompleksowy wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Rada nie jest bowiem uprawniona do pominięcia możliwości powołania przez Wójta w skład zespołu przedstawicieli któregośkolwiek z podmiotów wskazanych w art. 9a ustawy (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 150/20, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 611/19).

Podobnie, w ocenie organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy uregulowała tryb powołania do składu zespołu przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 5 ustawy. W § 1 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że Wójt może wystąpić do tych podmiotów o przedstawienie kandydatów reprezentujących ich w składzie zespołu. W konsekwencji przyjętej regulacji wyłącznie od woli Wójta zależy czy umożliwi on udział w składzie zespołu prokuratorom oraz przedstawicielom innych podmiotów niż określone w art. 9a ust. 3-4 ustawy, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej. Decydowanie o tym kto ma lub może wchodzić w skład zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w zakresie upoważnienia z art. 9a ust. 15 ustawy (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 października 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 636/19). Tymczasem z art. 9a ust. 5 ustawy wynika uprawnienie podmiotów wymienionych w tym przepisie do posiadania swojego przedstawiciela w składzie zespołu interdyscyplinarnego. Decyzja w tym zakresie należeć

więc powinna do tych podmiotów, a nie do Wójta. Na gruncie kwestionowanej uchwały w sytuacji, w której Wójt nie wystąpi do żadnego z tych podmiotów o wskazanie przedstawiciela do składu zespołu, uprawnienie to nie będzie mogło zostać zrealizowane.

Ponadto Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 ustawy ze względu na brak uregulowania trybu, w jakim Wójt odwołuje członków zespołu interdyscyplinarnego. W § 2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Członkowie Zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania w drodze zarządzenia przez Wójta*. W przywołanym przepisie Rada określiła sposób odwołania członków zespołu, tj. w drodze zarządzenia wydanego przez Wójta. Z treści uchwały nie wynika natomiast, w jakim trybie dochodzi do odwołania członków ze składu zespołu, tj. czy odwołanie członków ze składu zespołu następuje wyłącznie z inicjatywy Wójta, który działa w tym zakresie z urzędu, czy też odwołanie członka zespołu może nastąpić w oparciu o wniosek określonego podmiotu. Opisane uchybienie jest równoznaczne z niewypełnieniem wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym do podjęcia kwestionowanej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Opisane wyżej uchybienia powodują, że kwestionowana uchwała nie realizuje w sposób kompleksowym upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy. W konsekwencji należy uznać, że przedmiotowe uchybienia mają charakter istotnego naruszenia prawa i skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

Dodatkowo należy wskazać, że Rada Gminy Jasienica przekroczyła zakres swoich kompetencji stanowiąc w § 2 ust. 1 uchwały, iż członkowie zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania w drodze zarządzenia przez Wójta. Przepis ten nie dotyczy kwestii sposobu i trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Organ stanowiący gminy nie został uprawniony do wypowiedzania się co do okresu pełnienia funkcji przez członków zespołu. Podobnie należy zakwestionować regulację zawartą w § 2 ust. 2 uchwały w brzmieniu: *W sytuacji odwołania członka Zespołu pełni on swoje obowiązki do czasu powołania nowego Członka Zespołu zgodnie z trybem ustalonym w § 1 ust. 2, 3 i 4, chyba że zachodzą okoliczności uniemożliwiające ich pełnienie*. W tym miejscu należy zaznaczyć, że nie zawsze fakt odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego będzie skutkować koniecznością uzupełnienia składu tego gremium. 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 przemoc domowej. Skoro zatem ustawodawca przewidział, że udział przedstawicieli niektórych podmiotów w składzie zespołu interdyscyplinarnego nie jest obligatoryjny, odwołanie takiego przedstawiciela nie wiąże się z obowiązkiem tego podmiotu do zgłoszenia nowego kandydata na jego miejsce.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/729/23 Rady Gminy Jasienica z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego