



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.922.2023

Katowice, dnia 22 września 2023 r.

Rada Gminy Konopiska

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 464/LXI/2023 Rady Gminy Konopiska z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i 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 29 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Konopiska podjęła uchwałę Nr 464/LXI/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 9a ust. 15 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2023 roku. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

W myśl 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 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. Tym samym zadaniem rady gminy 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 2002r., s. 1243), jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system - prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania.

Przepis § 1 uchwały stanowi, iż:

1. Ustala się tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Konopiska, zwanego dalej „Zespołem”.

2. *W celu powołania członków Zespołu Wójt Gminy Konopiska, zwany dalej „Wójtem”, występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 pkt 1–6 oraz ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.) o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole Interdyscyplinarnym.*

3. *Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób 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 Interdyscyplinarnego w drodze zarządzenia.*

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Konopiska nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej, zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy, a to poprzez brak uregulowania trybu powoływania członków zespołu - w zakresie, w jakim odnosi się do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy. Ww. przepis ustawy stanowi, że: *W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej.* Udział przedstawicieli ww. podmiotów w pracach zespołu jest więc fakultatywny, jednakże sama decyzja o ich wyznaczeniu należy do tych podmiotów, a nie do wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Ustalając skład Zespołu Prezydent zobowiązany jest zatem wystąpić do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy, w szczególności do właściwej miejscowo Prokuratury, o wskazanie ich przedstawicieli. Tymczasem w § 1 ust. 2 uchwały Rada zobligowała Wójta do *wystąpienia o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole wyłącznie do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 pkt 1–6 oraz ust. 4 ustawy.* Z kolei w § 3 Załącznika do uchwały Rada przewidziała, że: *Wójt może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole.* W ten sposób Rada bezpodstawnie pozostawiła Wójtowi decyzję co do tego, jakie podmioty będą reprezentowane w Zespole Interdyscyplinarnym do Spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej. Przy czym, co również należy zaznaczyć, możliwa jest sytuacja, że przedstawiciele podmiotów wskazanych w § 3 Załącznika do uchwały znajdują się w składzie zespołu mimo braku inicjatywy ze strony Prezydenta. Przepis § 1 ust. 4 uchwały przewiduje bowiem, że *Po uzyskaniu od instytucji i organów wskazanych w ust. 2 i 3 danych osób wyznaczonych przez te podmioty Wójt powołuje wyznaczone osoby do Zespołu Interdyscyplinarnego w drodze zarządzenia.* 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. Reasumując § 1 ust. 2 w związku z ust. 3 i 4 tego przepisu uchwały jest sprzeczny z art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 9a ust. 5. Rozwiązanie to narusza także ust. 3a powołanej normy ustawowej, ponieważ w razie złożenia stosownego wniosku przez Żandarmerię Wojskową w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową - bez podania danych osobowych kandydata proponowanego na jej przedstawiciela - również do tej instytucji należy wystąpić o wskazanie osoby reprezentanta.

Wadliwość ta - polegająca na przyjęciu rozwiązań sprzecznych z prawem, a w rezultacie na braku unormowania w treści uchwały wszystkich wymaganych elementów obligatoryjnych - powoduje jej nieważność w całości.

Powyższe zastrzeżenia zachowują swą aktualność także w odniesieniu do § 2 ust. 3 uchwały, stanowiącego, iż: *W razie odwołania członka Zespołu reprezentującego instytucję określoną w art. 9a ust. 3 pkt 1–6 oraz ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, Wójt występuje do instytucji, którą reprezentował odwoływany członek Zespołu, o imienne wskazanie osoby mającej*

reprezentować dany podmiot w Zespole Interdyscyplinarnym. Pominięcie pozostałych podmiotów, których działalność w przedmiotowej materii dopuszcza ustawodawca a których udział w składzie zespołu interdyscyplinarnego ma charakter fakultatywny (prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej, przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej), powoduje naruszenie 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 9a ust. 3a i 5 ustawy.

Nadto wymaga podkreślenia, iż z przepisów uchwały wynika wyłącznie tryb i sposób powołania członków Zespołu, natomiast - pomimo zamiaru Rady, wyrażonego w § ust. 1 ustawy - brak jest w treści badanego aktu regulacji, określających tryb odwołania członków Zespołu. Rada nie określiła bowiem czy odwołanie członków Zespołu następuje wyłącznie z inicjatywy Wójta, który działa w tym zakresie z urzędu, czy też odwołanie członka może nastąpić w oparciu o wniosek określonego podmiotu. Przepisy kwestionowanej uchwały (§ 2 ust. 1 - 3) wprawdzie odnoszą się do sytuacji odwołania członka Zespołu, jednakże nie regulują wprost trybu tegoż odwołania. Tym samym Rada nie uregulowała trybu odwołania członka Zespołu, co jest równoznaczne z niewypełnieniem wytycznych, zawartych w upoważnieniu ustawowym do podjęcia przedmiotowej uchwały. Powyższe także należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości.

Uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w 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. Ma on więc wskazać „tryb powołania i odwołania członków zespołu”, rozumiany według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego - Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r., s. 1243), jako *ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system* – prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania. Zawarcie w uchwale właściwych unormowań czyni system powoływania i odwoływania członków Zespołu kompletnym, umożliwiając właściwe wykonanie ustawy.

Wymaga także podkreślenia, że regulacja § 2 ust. 1 uchwały, stanowiąca iż: *Członkowie Zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania przez Wójta*, jest sprzeczna z prawem. Przepis ten w ocenie organu nadzoru wykracza poza upoważnienie ustawowe, jako że nie dotyczy kwestii sposobu i trybu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Rada nie została upoważniona do wypowiedzania się co do okresu pełnienia funkcji przez członków zespołu.

Należy również wskazać, że pismem nr Or.0711.23.2023 z dnia 11 września 2023 r. wniesiono o niewydawanie rozstrzygnięcia nadzorczego, argumentując, że Rada zamierza uchylić kwestionowaną uchwałę i procedować nowy akt, uwzględniający zastrzeżenia organu nadzoru. Powyższe pismo nie może zostać uwzględnione ze względu na charakter naruszeń prawa, dokonanych niniejszą uchwałą. Organ nadzoru nie może dopuścić do sytuacji, w której do czasu wejścia w życie uchwały uchylającej niniejszą uchwałę obowiązywały będą przepisy sprzeczne z prawem. Konieczne jest zatem wyeliminowanie uchwały ze skutkiem *ex tunc* poprzez stwierdzenie jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 464/LXI/2023 Rady Gminy Konopiska z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego - w całości, należy uznać za uzasadnione

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