



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.829.2023

Katowice, dnia 4 sierpnia 2023 r.

Rada Gminy Lipie

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 LXIV/430/2023 Rady Gminy Lipie z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Lipiu, 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 28 czerwca 2023 r. Rada Gminy Lipie podjęła uchwałę Nr LXIV/430/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Lipiu, dalej jako: „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 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*. Należy podnieść, że ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania 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.

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 Lipie nie wypełniła w całości delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy, gdyż w uchwale nie uregulowano trybu powołania oraz sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego.

W treści § 1 ust. 3 uchwały postanowiono, iż: *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.* Udział przedstawicieli ww. podmiotów w pracach zespołu jest fakultatywny, jednakże 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 podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy, w szczególności do właściwej miejscowo prokuratury, o wskazanie ich przedstawicieli. Tymczasem w § 1 ust. 3 uchwały Rada przewidziała, że wystąpienie wójta do tych podmiotów o wskazanie kandydatów do zespołu interdyscyplinarnego, ma charakter fakultatywny. W ten sposób bezpodstawnie pozostawiła Wójtowi Gminy Lipie 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 § 1 ust. 3 uchwały znajdują się w składzie zespołu mimo braku inicjatywy ze strony wójta. 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 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. Wobec czego, zdaniem organu nadzoru, Rada uregulowała prawidłowo tryb powołania członków jedynie częściowo, gdyż przepisy uchwały dotyczące powołania członków, o których mowa w art. 9a ust. 5 ustawy, zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Przechodząc dalej należy wskazać, że o ile Rada uregulowała sposób powołania członków, wskazując w § 1 ust. 4 uchwały, iż: *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,* tak nie unormowano w ogóle kwestii dotyczącej sposobu ich odwołania. Z kolei przepis art. 9a ust. 15 ustawy nakłada na organy na organy stanowiące gminy obowiązek uregulowania w niniejszej uchwale również sposobu odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Wobec powyższego, Rada Gminy Lipie nie wypełniała w całości delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w § 1 ust. 5 uchwały uregulowała, że: *Pracami Zespołu kieruje jego Przewodniczący.* Zdaniem organu nadzoru analiza przepisów ustawy wskazuje na brak upoważnienia ustawowego do określenia trybu funkcjonowania zespołu, bowiem taka regulacja nie mieści się w pojęciu "trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu". Zaznaczyć należy, że warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego określone są obecnie przepisami ustawowymi. Stąd przedmiotowy zapis uchwały stanowi, zdaniem organu nadzoru, istotne naruszenie prawa. W obecnym stanie prawnym Rada nie posiada w ogóle

upoważnienia do stanowienia w przedmiocie trybu i warunków funkcjonowania zespołu dyscyplinarnego.

W dalszej kolejności, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Lipie w sposób nieprawidłowy określiła tryb odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. W § 2 ust. 1 uchwały Rada przyjęła, że: *Wójt Gminy Lipie odwołuje członka Zespołu:*

- 1) *na wniosek członka Zespołu,*
- 2) *na wniosek podmiotu, którego członek Zespołu jest przedstawicielem,*
- 3) *w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.*

Organ nadzoru 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. 1 uchwały stanowczego sformułowania *Wójt Gminy Lipie odwołuje*, nakłada na Wójta obowiązek odwołania członka, w przypadku ziszczenia się przesłanek określonych w § 2 ust. 1 pkt 1-3 uchwały.

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 § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, która nakłada na Wójta obowiązek odwołania członka zespołu na jego wniosek. 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 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. Przede wszystkim jednak regulacja nakładająca na wójta obowiązek odwołania członka zespołu w każdym przypadku złożenia 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.

Przechodząc zaś do oceny przesłanki odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego określonej w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały należy wskazać, że w tym zakresie przekroczono delegację ustawową, wskazując materialnoprawną przyczynę odwołania, którą jest skazanie członka zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. 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 Lipie w § 2 ust. 2 uchwały uregulowała, że: *Odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego skutkuje koniecznością powołania nowego członka, przedstawiciela tego samego podmiotu. Podmiot wskazuje nowego przedstawiciela na członka Zespołu*

Interdyscyplinarnego, który powołany zostaje do Zespołu Interdyscyplinarnego w trybie określonym w § 1 pkt.4.

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. Także niezgodnym z prawem jest zobowiązanie wójta do każdorazowego powoływania nowych członków w miejsce dotychczasowych, nawet jeżeli podmioty delegujące członków fakultatywnie, nie wyrażałyby takiej woli.

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).

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIV/430/2023 Rady Gminy Lipie z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Lipiu - 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