



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.812.2023

Katowice, dnia 10 sierpnia 2023 r.

### Rada Gminy Bojszowy

#### 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 LXII/409/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Bojszowach, 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. 2 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 10 lipca 2023 r. Rada Gminy Bojszowy podjęła uchwałę Nr LXII/409/2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Bojszowach, dalej jako "uchwała". Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Bojszowach został określony w załączniku do uchwały.

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

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

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 lipca 2023 r.

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy: *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.*

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).

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 i 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.

W ocenie organu nadzoru Rada w sposób niepełny i szcątkowy uregulowała tryb powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada przewidziała bowiem tylko tryb powołania do składu Zespołu kuratorów sądowych, o których mowa w art. 9a ust. 4 ustawy. W załączniku do uchwały brak jest uregulowań dotyczących trybu powoływania pozostałych członków zespołu interdyscyplinarnego (wymienionych w art. 9a ust. 3, ust. 3a, ust. 4 i ust. 5 ustawy). Z treści załącznika do uchwały nie wynika nawet to, w jaki sposób wójt inicjuje postępowanie w przedmiocie obsadzenia stanowiska w Zespole. Tym samym niezbędna jest regulacja prawna rodząca po stronie Wójta - w przypadku powołania członka Zespołu - obowiązek wystąpienia o przedstawienie propozycji kandydatur na członka zespołu interdyscyplinarnego, przez te podmioty. Ustawa milczy bowiem, w jaki sposób organ powołujący członków do Zespołu ma dokonać wyłonienia powyższych osób i powołać je do składu Zespołu. Tylko kompletna pod tym względem uchwała czyni system powoływania członków Zespołu sprawnym, umożliwiającym właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałę zgodną z prawem. Przesądza to o nieprawidłowym unormowaniu trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, a więc obligatoryjnego elementu uchwały określonego przepisem art. 9a ust. 15 ustawy – co wpływa na ocenę legalności całej uchwały.

Rada przewidując w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały, że *Skład Zespołu określa ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.) zwana dalej ustawą* wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej. Należy podkreślić, że z art. 9a ust. 15 ustawy wprost wynika, że kompetencją rady gminy jest jedynie określenie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Ustawodawca sam wskazał, przedstawiciele jakich podmiotów, instytucji i organów mogą znaleźć się w zespole interdyscyplinarnym. W związku z czym Rada nie posiada uprawnień, by - nawet w formie odesłania do ustawy - wypowiedzieć się o składzie zespołu. Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że w przepisie odsyłającym należy precyzyjnie wskazać przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Celem takiego odesłania jest zapewnienie skrótowości tekstu prawnego, nie może się to jednak odbywać w sposób utrudniający adresatom norm prawnych zrozumienie i stosowanie przepisów aktu prawa miejscowego. Odesłanie do całej ustawy zamiast do jej konkretnych przepisów jest więc niewystarczające.

Przepisem § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *Odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka Zespołu – przedstawiciela tego samego podmiotu*. W ocenie organu nadzoru należy mieć 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 przemoc 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 wskazania nowego kandydata, w przypadku uprzedniego odwołania ich przedstawiciela.

Z kolei przepisem § 2 ust. 2 zdanie pierwsze załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: *Skład osobowy Zespołu ustala się na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy Bojszowy, a podmiotami o których mowa w ustawie*. W ocenie organu nadzoru przepis ten nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej. Ustawa w sposób jednoznaczny określa kwestię zawierania porozumień pomiędzy wójtem gminy, a podmiotami wchodzącymi w skład zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 8 ustawy), w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy. Ponadto zauważyć należy, że przepis art. 9a ust. 8 ustawy nakazuje zawarcie przedmiotowego porozumienia jedynie z podmiotami wskazanymi w art. 9a ust. 3, 3a i 5 ustawy, a zatem z pominięciem podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 4 ustawy, czyli kuratorów sądowych.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/409/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Bojszowach - 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