



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.183.2023

Kielce, dnia 27-09-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/493/2023 Rady Miejskiej w Ćmielowie z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej - w części dotyczącej treści § 4 ust. 1 pkt 4 oraz § 5 ust. 1 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2023 r. Rada Miejska Ćmielowie podjęła uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej. Uchwała przekazana została do organu nadzoru w dniu 6 września 2023 r.

Podstawę prawną uchwały stanowił m.in. art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.) – (dalej: „u.p.p.d.”). W myśl ww. przepisu rada gminy określi w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej w szczególności w ramach pracy w zespołach interdyscyplinarnych, w oparciu o cytowaną ustawę należy do zadań własnych gminy.

W toku postępowania nadzorczego, Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił radę o wszczęciu postępowania nadzorczego odnośnie przedmiotowej uchwały oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada wyjaśniła, że w jej ocenie uchwała jest zgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia podjęta została z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. W § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały organ stanowiący określił przesłankę materialnoprawną odwołania członka Zespołu Interdyscyplinarnego a mianowicie, że odwołanie członka zespołu może nastąpić z urzędu, w przypadku zaprzestania wykonywania funkcji, działalności lub pracy w podmiocie, z którym związane jest członkostwo w Zespole Interdyscyplinarnym.

Podkreślenia wymaga, że na mocy upoważnienia ustawowego z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej rada gminy kompetentna jest do ustalania trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym wskazuje się, że przepis art. 9a ust. 15 ww. ustawy nie upoważnia do wprowadzania materialnoprawnych przyczyn pozbawienia członkostwa. Delegacja ustawowa obejmuje jedynie uprawnienie do uregulowania trybu (procedury) odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego a nie określania przesłanek ich odwołania. Organ stanowiący nie może domniemywać upoważnienia ustawowego do ustalania przesłanki uzasadniającej odwoływanie członków zespołu interdyscyplinarnego. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2022 r., III OSK 5134/21, Sąd stwierdził, że określenie przesłanek odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w kategorii określenia warunków funkcjonowania zespołu ani też nie należy do trybu i sposobu odwoływania członka zespołu, a co za tym idzie przekracza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 ustawy.

Skoro ustawa nie określa wymogów, jakim powinien odpowiadać członek zespołu interdyscyplinarnego, to nie jest to zakres materii uchwałodawczej do swobodnego uregulowania przez radę gminy (zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2021 r., III OSK 3700/21, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 23 lutego 2022 r., II SA/Ke 39/22, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 lipca 2021 r., II SA/Ke 518/21). „Zakres upoważnienia nie obejmuje kompetencji rady gminy do konkretyzacji określonych sytuacji, okoliczności, czy zdarzeń uzasadniających odwołanie członków zespołu interdyscyplinarnego. Granice uprawnienia rady obejmują zatem wyłącznie kwestie proceduralne, a nie materialnoprawne, związane z określeniem kwalifikacji członków zespołu. Kompetencje pozostające w zakresie pojęć "sposobu" i "trybu" odnoszą się bowiem do zagadnień proceduralnych związanych z powoływaniem i odwoływaniem członków zespołu.” (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r. III SA/Łd 147/20).

Mając na względzie ugruntowane obecnie w tej kwestii orzecznictwo, należy stwierdzić, że zakwestionowany przez Wojewodę Świętokrzyskiego zapis uchwały nie należy do trybu ani sposobu odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego. Nadzorowana uchwała w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego stanowi akt prawa miejscowego. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w niej norm zobowiązuje do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej. Żaden z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej nie upoważnia rady gminy do określenia przesłanek merytorycznych odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego. Określenie zatem w § 4 ust. 1 pkt. 4 uchwały przesłanki odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego wykracza poza upoważnienie ustawowe art. 9a ust. 15 u.p.p.d. do określenia trybu i sposobu odwołania członków takiego zespołu.

Za wadliwy należy również uznać zapis § 5 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym „w przypadku ustania członkostwa w Zespole Interdyscyplinarnym, jego skład może zostać uzupełniony o nowego członka”. Powyższe unormowanie sugeruje, że uzupełnienie składu zespołu w razie ustania członkostwa oddelegowanego członka, jest fakultatywne. Tymczasem, o składzie zespołu interdyscyplinarnego stanowi sama ustawa określając podmioty, których przedstawiciele obligatoryjnie oraz fakultatywnie wchodzi w jego skład. Ani przepis art. 9a ust. 15 stawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ani żaden inny przepis tej ustawy nie upoważnia rady gminy do kształtowania katalogu zindywidualizowanych podmiotów, które tworzą zespół interdyscyplinarny (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2020 r. III SA/Gd 757/19). Mając na względzie powyższe, zapis § 5 ust. 1 uchwały również wykracza poza upoważnienie ustawowe art. 9a ust. 15 u.p.p.d. do określenia trybu i sposobu odwołania członków zespołu.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło.

W niniejszej sprawie, uchwała została podjęta z naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa uprawniające do stwierdzenia nieważności we wskazanym zakresie.

Mając na względzie powyższe ustalenia, wydanie rozstrzygnięcia w części dotyczącej treści § 4 ust. 1 pkt 4 oraz § 5 ust. 1 uchwały jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski