



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.786.2023

Katowice, dnia 4 sierpnia 2023 r.

### Rada Gminy Porąbka

#### 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 XLVIII/469/2023 Rady Gminy Porąbka z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Porąbka, w całości, jako sprzecznej z art. 9a ust. 8 i 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 29 czerwca 2023 r. Rada Gminy Porąbka podjęła uchwałę Nr XLVIII/469/2023 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Porąbka, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi *Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Porąbka*, dalej jako: „Załącznik”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9a ust. 15 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 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 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.

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.*

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Porąbka nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy poprzez brak uregulowania trybu, w jakim Wójt Gminy Porąbka powołuje i odwołuje członków zespołu interdyscyplinarnego. W § 2 ust. 1-5 Załącznika Rada postanowiła bowiem, że:

1. *Zespół Interdyscyplinarny powołuje i odwołuje Wójt Gminy Porąbka w drodze zarządzenia.*
2. *Skład Zespołu Interdyscyplinarnego reguluje art. 9a ust. 3-5 Ustawy.*
3. *Członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony.*
4. *Powoływanie i odwołanie członków Zespołu Interdyscyplinarnego dokonuje Wójt Gminy Porąbka w trybie określonym w §2 ust. 1.*
5. *Członek Zespołu Interdyscyplinarnego może zostać odwołany w każdym czasie, w szczególności:*
  - 1) *na własny wniosek,*
  - 2) *na wniosek jednostki, której członek Zespołu jest przedstawicielem,*
  - 3) *na wniosek co najmniej 50% członków Zespołu.*

Organ nadzoru wskazuje, że z treści § 2 ust. 1 Załącznika wynika sposób powołania i odwołania członków zespołu, tj. w drodze zarządzenia Wójta. W uchwale natomiast brak jest regulacji określających, czy powołanie członków zespołu następuje wyłącznie z inicjatywy Wójta, który działa w tym zakresie z urzędu, czy też powołanie członka zespołu może nastąpić w oparciu o wniosek określonego podmiotu. Należy podkreślić, że zawarte w § 2 ust. 4 Załącznika postanowienie, zgodnie z którym powoływanie i odwoływanie członków Zespołu następuje w trybie określonym w § 2 ust. 1, tj. w drodze zarządzenia, świadczy o tym, iż Rada Gminy Porąbka błędnie traktuje jako tożsame pojęcia „trybu” i „sposobu” powołania i odwołania członków Zespołu. W konsekwencji Rada nie uregulowała trybu powołania członka zespołu, co jest równoznaczne z niewypełnieniem wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym do podjęcia przedmiotowej uchwały. Nie zmienia tego fakt, że Rada w § 1 ust. 3 Załącznika wskazała, że *Zespół działa na podstawie porozumień zawartych między Wójtem Gminy Porąbka a podmiotami, o których mowa w art. 9a ust. 3-5 Ustawy*. Powyższa regulacja pozostaje sprzeczna z art. 9a ust. 8 ustawy, który wprost wskazuje, że zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5. Przepis ten nie nakłada zatem obowiązku zawarcia porozumienia pomiędzy organem wykonawczym gminy a podmiotami, o których mowa w ust. 4 ustawy, tj. kuratorami sądowymi. Organ stanowiący gminy nie jest natomiast uprawniony do modyfikowania regulacji ustawowej w treści uchwały. Z kolei ustanowienie przez Radę w § 2 ust. 2 Załącznika regulacji, zgodnie z którą *Skład Zespołu Interdyscyplinarnego reguluje art. 9a ust. 3-5 Ustawy*, nie daje odpowiedzi na pytanie czy Wójt powołując członków zespołu działa z własnej inicjatywy czy też w oparciu o wnioski podmiotów wskazanych w ww. przepisach. Ponadto przepis

ten ma charakter wyłącznie informacyjny, a nie normatywny. Z kolei zamieszczanie w akcie prawa miejscowego przepisów o charakterze informacyjnym stanowi istotne naruszenie prawa.

Odnosząc się z kolei do trybu odwołania członków zespołu należy wskazać, że Rada podjęła próbę uregulowania tej kwestii w § 2 ust. 5 Załącznika, określając katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o odwołanie członka zespołu. Należy jednak zwrócić uwagę, że poprzez użycie zwrotu „w szczególności” Rada nadała przedmiotowemu katalogowi charakter otwarty. Wobec powyższego omawiana regulacja nie określa w sposób jednoznaczny i wyczerpujący trybu odwołania członka zespołu, w istocie bowiem pozostawia prawo do złożenia wniosku w tym zakresie każdemu.

Ponadto należy podkreślić, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie organ wykonawczy gminy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20). Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż nie narusza prawa przyjęcie przez Radę, iż do wydania zarządzenia o odwołaniu członka zespołu może nastąpić na wniosek jednostki, której członek Zespołu jest przedstawicielem. Należy bowiem 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 przesłanki określone w § 2 ust. 5 pkt 1 i 3 Załącznika. Odnosząc się do kwestii dopuszczalności regulacji przewidującej odwołanie członka zespołu na jego wniosek, należy zwrócić uwagę, 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. 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.

Podobnie należy ocenić regulację przewidującą odwołanie członka zespołu na wniosek co najmniej 50% członków zespołu interdyscyplinarnego. Przepisy ustawy nie wyposażają zespołu interdyscyplinarnego w kompetencje do oceny poszczególnych jego członków, a w konsekwencji do podejmowania działań zmierzających do ich odwołania. Zgodnie z art. 9a ust. 7g ustawy w przypadku co najmniej trzykrotnej nieusprawiedliwionej nieobecności członka zespołu interdyscyplinarnego na posiedzeniu przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego informuje podmiot, którego ten członek reprezentuje, o jego nieobecności, na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Z przepisu tego wynika zatem, że to właśnie podmiot reprezentowany w ramach zespołu interdyscyplinarnego, uzyskując sygnał o nieusprawiedliwionych nieobecnościach desygnowanego przez siebie członka zespołu na posiedzeniach tego gremium, może zdecydować czy podjąć w tym zakresie dalsze działania.

W ocenie organu nadzoru opisane wyżej naruszenia należy zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości. Z treści uchwały nie wynika bowiem w sposób jednoznaczny i wyczerpujący w jakim trybie następuje powołanie i odwołanie członków zespołu interdyscyplinarnego, co należy ocenić jako brak realizacji wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym określonym w art. 9a ust. 15 ustawy. 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Jako przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy należy z kolei ocenić regulację zawartą w § 1 ust. 2 Załącznika w brzmieniu: *Zespół realizuje działania określone w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.) zwanej dalej „Ustawą” oraz gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie*. Na mocy ww. upoważnienia ustawowego Rada jest upoważniona wyłącznie do określenia trybu i sposobu powołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Określenie zakresu zadań zespołu stanowi natomiast materię ustawową, uregulowaną w art. 9b ustawy. Przepis zawarty w § 1 ust. 2 Załącznika ma zatem charakter zbędny i stanowi w istocie powtórzenie regulacji ustawowej.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Porąbka przekroczyła zakres delegacji ustawowej do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowiąc w § 2 ust. 6 Załącznika, że *Odwołany członek Zespołu Interdyscyplinarnego pełni swoje obowiązki do czasu powołania nowego członka Zespołu Interdyscyplinarnego, chyba że zachodzą okoliczności uniemożliwiające dalsze ich pełnienie*. Należy mieć jednak 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, wskazywać że odwołany członek zespołu będzie pełnił swoje obowiązki do czasu powołania nowego członka zespołu. Może się bowiem zdarzyć, że w określonych przypadkach, w których udział przedstawiciela danego podmiotu w zespole jest fakultatywny, podmiot ten nie wyrazi woli dalszego posiadania swojego reprezentanta w ramach zespołu. Regulacja zawarta w § 2 ust. 6 Załącznika nie mieści się zatem w zakresie delegacji ustawowej do określenia sposobu i trybu powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Podobnie należy ocenić postanowienie zawarte w § 2 ust. 7 Załącznika, przewidujące że *Członkostwo w Zespole ustaje z chwilą śmierci członka Zespołu*. Wskazanie okoliczności w jakiej ustaje członkostwo w zespole wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy, który przewiduje uprawnienie organu stanowiącego gminy do określenia wyłącznie proceduralnych kwestii związanych z trybem i sposobem powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Wątpliwości organu nadzoru budzą również regulacje zawarte w § 3 i § 4 Załącznika, które dotyczą zasad wyboru i odwołania z pełnionej funkcji przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego oraz sekretarza zespołu interdyscyplinarnego. Przedmiotowe regulacje wykraczają poza granice delegacji ustawowej określonej w art. 9a ust. 15 ustawy, stanowiąc w istocie materię regulaminu określającego szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, o którym mowa w art. 9a ust. 6b ustawy. Przedmiotowy regulamin opracowuje i przyjmuje sam zespół interdyscyplinarny. Dodatkowo art. 9a ust. 6 i 6a ustawy wprost wskazują, że *Przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków. Zespół interdyscyplinarny wybiera sposób swoich członków zastępcę przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego, który wykonuje obowiązki powierzone mu przez przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego i zastępuje go w czasie nieobecności. Do zastępcy przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego stosuje się przepisy o przewodniczącym*. Wobec powyższego Rada nie posiada kompetencji do stanowienia przepisów regulujących materię dotyczącą wyboru oraz odwołania z pełnionych funkcji przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego oraz sekretarza zespołu interdyscyplinarnego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd

75/20). Kwestie te zostały częściowo uregulowane w ustawie, a w pozostałym zakresie stanowią przedmiot regulaminu zespołu interdyscyplinarnego przyjmowanego przez to gremium. W konsekwencji przepisy § 3 i 4 Załącznika należy zakwalifikować jako istotnie naruszające prawo z uwagi na fakt, że regulują materię nie mieszczącą się w ramach trybu i sposobu powołania i odwołania członków zespołu.

Podobnie należy ocenić regulację zawartą w § 5 Załącznika, która przewiduje, że *Termin pierwszego posiedzenia Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Porąbka wyznacza Wójt Gminy Porąbka w zarządzeniu o powołaniu Zespołu*. Kwestia zwołania pierwszego posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego została uregulowana w art. 9a ust. 7a ustawy, który stanowi, że *Pierwsze posiedzenie zespołu interdyscyplinarnego zwołuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Kolejne posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego są zwoływane przez przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego*. Tym samym zbędne jest powtarzanie przedmiotowej regulacji w treści kwestionowanej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/469/2023 Rady Gminy Porąbka w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Porąbka – 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