



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.774.2023

Katowice, dnia 26 lipca 2023 r.

Rada Miasta Częstochowa

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 1064.LXXIX.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, w części określonej w:

— § 2 ust. 1 uchwały, w zakresie wyrazów: „na okres 5 lat zwanych kadencją”, 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*;

— § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

— § 3 ust. 2 i ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 9a ust. 3a, 5 i 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2023 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 1064.LXXIX.2023 w sprawie ustalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, dalej jako „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 czerwca 2023 r.

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

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy: *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.* Należy zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym, tj. po zmianie dokonanej ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 535), przepis delegacyjny nie zawiera już upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do określenia w uchwale szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego – materia ta została uregulowana na poziomie ustawowym (por. brzmienie znowelizowanego art. 9a ustawy).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy zauważyć, że Rada w odniesieniu do części regulacji uchwały przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, a tym samym naruszyła art. 9a ust. 15 w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na regulację zawartą w § 2 ust. 1 uchwały o następującym brzmieniu: *Zespół Interdyscyplinarny powoływany jest przez Prezydenta Miasta Częstochowy w drodze zarządzenia na okres 5 lat zwanych kadencją.*

Zdaniem organu nadzoru analiza przepisów ustawy wskazuje na brak upoważnienia ustawowego do określenia okresu, na jaki prezydent miasta może powołać zespół interdyscyplinarny, bowiem ustalenie, że zespół działa kadencyjnie jak i w konsekwencji ustalenie okresu kadencji zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w pojęciu "trybu i sposobu powoływania członków zespołu". Nadto w ustawie brak jest przepisów, z których wynikałoby, że zespół powoływany jest na określoną kadencję, a w związku z jej ustaleniem dochodzi do pozaustawowego czasowego ograniczenia funkcjonowania takiego zespołu. Stąd zapis § 2 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: „na okres 5 lat zwanych kadencją” stanowi - zdaniem organu nadzoru - istotne naruszenie prawa, tj art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W konsekwencji, z wyżej wskazanych powodów za nieprawidłową należy również uznać regulację znajdującą się w § 3 ust. 3 zdanie 2 uchwały o następującym brzmieniu: *Kadencja nowo powołanego członka Zespołu upływa wraz z kadencją całego Zespołu.*

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 6 maja 2022 r. (sygn. akt. III Sa/GI 254/22, publ.: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał że: *Nie ulega wątpliwości, że okres kadencyjności zespołu interdyscyplinarnego nie mieści się w pojęciu "trybu i sposobu powoływania członków zespołu" ani w sformułowaniu "szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu", które to dotyczy kwestii organizacyjnych, ale nie obejmuje ustalania okresu kadencji zespołu. I dlatego ustalenie w uchwale w § 1 ust. 1 okresu kadencji zespołu jest pozaustawowym czasowym ograniczeniem funkcjonowania takiego zespołu, niedopuszczalnym w akcie prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/GI 103/20).*

Dalej, na mocy § 3 ust. 1 uchwały Rada Miasta Częstochowy postanowiła, że:

1. Odwołanie członków Zespołu Interdyscyplinarnego następuje w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta Częstochowy:

- 1) na wniosek przewodniczącego Zespołu;*
- 2) na wniosek członka Zespołu;*
- 3) na wniosek podmiotu, którego jest przedstawicielem.*

W opinii organu nadzoru, za niezgodne z przepisem art. 9a ust. 15 ustawy należy uznać § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, które nakazują organowi wykonawczemu odwołanie członka zespołu na wniosek przewodniczącego zespołu, a także na wniosek członka zespołu. Mimo że normy te mają niewątpliwie charakter proceduralny, to jednak zdaniem organu nadzoru, w sposób nadmierny ograniczają swobodę organu wykonawczego Gminy, jako podmiotu wyłącznie umocowanego do kształtowania składu zespołu. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, to wójt (burmistrz, prezydent miasta), samodzielnie decyduje o składzie zespołu interdyscyplinarnego (zob. w tym zakresie np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. III SA/Łd 19/20, CBOSA). Jedynym wyjątkiem, który zdaniem organu nadzoru ma uzasadnione umocowanie w art. 9a ustawy jest sytuacja z § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, który dotyczy odwołania członka zespołu na wniosek

podmiotu, którego jest on przedstawicielem. Skoro bowiem podmiot ten jest równorzędną stroną porozumienia zawieranego z organem wykonawczym (zob. art. 9a ust. 8 ustawy), to trzeba przyjąć, że może on również wpływać na kształt zespołu - składając stosowny wniosek, mimo że formalnie kompetencję taką posiada jedynie organ wykonawczy Gminy.

Dalej, za modyfikację przepisu ustawowego należy uznać § 3 ust. 2 uchwały, w którym postanowiono że: *Odwołanie członka Zespołu Interdyscyplinarnego skutkuje koniecznością powołania nowego członka przedstawiciela tego samego podmiotu w trybie określonym w § 2 ust. 2.* Należy bowiem zauważyć, że nie w każdym przypadku odwołania nastąpi konieczność uzupełnienia składu zespołu interdyscyplinarnego – będzie to dotyczyć jedynie sytuacji, w której w jego składzie nie znajdzie się przedstawiciel żadnego z podmiotów, których przedstawiciele obligatoryjnie wchodzi w skład zespołu. O ile bowiem uczestnictwo w pracach zespołu przedstawicieli podmiotów z art. 9a ust. 3 oraz kuratorów sądowych, o których mowa w art. 9a ust. 4 ustawy jest obowiązkowe, to już w przypadku podmiotów wymienionych w ust. 3a i ust. 5 ww. przepisu powołanie ich przedstawicieli w skład zespołu jest fakultatywne i zależy od decyzji samego podmiotu uprawnionego. Uchwała nie może zatem wprowadzać bezwzględnego obowiązku wskazywania przez podmiot uprawniony swojego nowego przedstawiciela w każdej sytuacji odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego – może to nastąpić co najwyżej w odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodać należy, że modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, za sprzeczną z prawem, tj. z art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP należy uznać regulację zawartą w § 3 ust. 3 uchwały, zgodnie z którą: *Odwołany członek Zespołu Interdyscyplinarnego pełni swoje obowiązki do czasu powołania nowego członka Zespołu chyba, że zachodzą okoliczności uniemożliwiające dalsze ich pełnienie. Kadencja nowo powołanego członka Zespołu upływa wraz z kadencją całego Zespołu.*

Po pierwsze wskazania wymaga, iż określenie czasu pełnienia obowiązku przez członka Zespołu wykracza poza delegację wskazaną w art. 9a ust. 15 ustawy upoważniającą radę gminy do określenia jedynie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

Po drugie, jak już była mowa powyżej, nie w każdym przypadku odwołania nastąpi konieczność uzupełnienia składu zespołu interdyscyplinarnego – będzie to dotyczyć jedynie sytuacji uzupełnienia składu o przedstawiciela, który obligatoryjnie wchodzi w skład zespołu. Wobec czego, zauważyć należy, iż regulacja zawarta w § 3 ust. 3 uchwały może powodować sytuację, iż pomimo odwołania członka zespołu będzie on nadal pełnić swoje obowiązki do czasu powołania nowego członka, które to powołanie może nie nastąpić z uwagi na brak obowiązku ustawowego powołania

w skład zespołu niektórych podmiotów. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 3a i ust. 5 uchwały powołanie przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej, prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów niż określone w art. 9 ust. 3-4 ustawy, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej w skład zespołu jest fakultatywne i zależy od decyzji samego podmiotu uprawnionego.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 1064.LXXIX.2023 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego