



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.152.2023

Kielce, dnia 25-07-2023

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 XLVI/289/2023 Rady Gminy w Oksie z dnia 3 lipca 2023 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej w części dotyczącej § 2 ust. 5 pkt 5) i 6) uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 lipca 2023 r. Rada Gminy w Oksie podjęła uchwałę w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej. Uchwała przekazana została do organu nadzoru w dniu 7 lipca 2023 r.

Podstawę prawną uchwały stanowił m.in. art. 6 ust. 2 pkt 4 i art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.) – (dalej: „u.p.p.d.”). Stosownie do ww. przepisów, do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.

W dniu 12 lipca 2023 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Radę Gminy w Oksie o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada Gminy w piśmie z dnia 17 lipca 2023 r. złożyła wyjaśnienia, wskazując iż, jej

zdaniem, możliwość odwołania członka zespołu przez wójta w związku z ustaniem stosunku pracy jest zgodne z prawem gdyż członkiem zespołu może być jedynie przedstawiciel instytucji określonej w art. 9a ust. 3-5 u.p.p.d., zgodnie z art. 9a ust. 13, a więc w ramach obowiązków służbowych i zawodowych. Rada Gminy stanęła na stanowisku, iż zawarty w uchwale katalog okoliczności uzasadniających zastosowanie procedury odwołania członka jest zobiektywizowany i uzależniony od wystąpienia określonych zdarzeń faktycznych, które także nie są wywołanie ocenami czy orzeczeniami innych organów, a ich wyszczególnienie ma także funkcje porządkujące oraz gwarancyjne. Uzasadniając swoje stanowisko, Rada powołała się na orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazując wyroki o sygn.: III OSK 5134/21, II SA/Ke 327/21.

W toku postępowania nadzorczego, organ nadzoru uznał, że analizowana uchwała w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia podjęta została z istotnym naruszeniem art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

W § 2 ust. 5 pkt 5) i 6) uchwały organ stanowiący określił przesłanki materialnoprawne odwołania członka Zespołu Interdyscyplinarnego tj. ustanie stosunku pracy w instytucji, której jest przedstawicielem oraz śmierć członka.

Na mocy upoważnienia ustawowego z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej rada gminy kompetentna jest do ustalania trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W orzecznictwie sądowo-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. 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).

Zakwestionowane przez Wojewodę Świętokrzyskiego postanowienia uchwały nie należą do trybu ani sposobu odwoływania członka zespołu interdyscyplinarnego. Nadzorowana uchwała w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej 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 w § 2 ust. 5 pkt 5) i 6) uchwały przesłanek odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego wykracza poza upoważnienie ustawowe do określenia trybu i sposobu odwołania członków takiego zespołu.

Odnosząc się do stanowiska Rady Gminy zajętego w toku postępowania nadzorczego, należy wskazać, że we wskazywanym przez Radę wyroku NSA z 1 czerwca 2022 r., III OSK 5134/21, Sąd ów 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. Jeśli zaś chodzi o drugi wyrok, II SA/Ke 327/21, skarżący w tamtym postępowaniu zakwestionował tylko niektóre z przypadków odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego, co pozwoliło Sądowi wnioskować, że co do zasady nie kwestionował on uprawnień rady gminy do uregulowania w uchwale przypadków, w których członek zespołu interdyscyplinarnego może być odwołany. Niezależnie od powyższego, stanowisko WSA, zgodnie z którym przy braku ustawowych przesłanek uzasadniających odwołanie poszczególnych członków tego zespołu, rada gminy może uszczegółowić tę kwestię, nie jest w orzecznictwie przeważające, gdyż dominuje pogląd przeciwny, który jest podzielany także przez organ nadzoru. Zakwestionowana regulacja stanowi w ocenie Wojewody Świętokrzyskiego wykroczenie poza delegację ustawową określoną w art. 9a ust. 15 u.p.p.d., a w orzecznictwie niemal jednolicie wskazuje się, że przepis ten nie upoważnia do wprowadzania materialnoprawnych przyczyn pozbawienia członkostwa, a jedynie do określenia procedury pozbawienia członkostwa (por. wyroki WSA: w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2020 r. sygn. II SA/Bd 1051/19; w Kielcach: z dnia 26 maja 2021 r., sygn. II SA/Ke 427/21, z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. II SA/Ke 533/21 oraz w/w wyroki NSA i WSA w Kielcach).

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 sprzecznie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa uprawniające, stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 5 pkt 5) i 6) uchwały.

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