



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.957.2023

Katowice, dnia 28 września 2023 r.

Rada Miasta Zabrze

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 LXXI/950/23 Rady Miasta Zabrze z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej, 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. 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 28 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr LXXI/950/23 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy zauważyć, że Rada nieprawidłowo zrealizowała delegację z art. 9a ust. 15 ustawy, czym jednocześnie naruszyła art. 7 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na regulację § 2 uchwały w następującym brzmieniu: *Prezydent Miasta Zabrze w drodze zarządzenia powołuje przedstawicieli instytucji wskazanych w art. 9a ust. 3-5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej w skład Zespołu.*

W opinii organu nadzoru Rada nie wypełniła w całości delegacji z art. 9a ust. 15 ustawy w zakresie, w jakim jest wymagane uregulowanie trybu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada podjęła w ww. przepisie próbę uregulowania tej kwestii, jednak uczyniła to w sposób pozorny, stanowiąc jedynie, że Prezydent Miasta Zabrze w drodze zarządzenia powołuje w skład Zespołu przedstawicieli instytucji wskazanych w art. 9a ust. 3-5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Jednakże kompetencja do powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego przez organ wykonawczy Gminy wynika z samej ustawy (zob. art. 9a ust. 2 ustawy), a rolą uchwałodawcy jest ustalenie trybu ich powoływania, tzn. uregulowanie tego, jakie czynności należy podjąć na wcześniejszym etapie, tak aby podmioty wskazane w art. 9a ust. 3-5 ustawy mogły wskazać swoich przedstawicieli, którzy następnie zostaną powołani w skład zespołu przez Prezydenta.

W tym miejscu wypada podkreślić, że „tryb” według słownika języka polskiego rozumiany jest, jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system (Nowy słownik języka polskiego - Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r., s. 1243), a „sposób”: 1. określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś 2. zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania 3. to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś (Słownik PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sposob.html>).

Z powyższego wynika, że "sposób" to forma rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy (np. w drodze decyzji administracyjnej, uchwały czy zarządzenia), zaś "tryb" to procedura, sekwencja zdarzeń, która do niego prowadzi. Rada ma więc za zadanie wskazać sposób (tj. formę załatwienia sprawy) i tryb powołania (również odwołania) członków zespołu, rozumiany jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system – prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania. Brak takich unormowań w uchwale czyni system powoływania i odwoływania członków zespołu niekompletnym, uniemożliwiając właściwe wykonanie uchwały, samą zaś uchwałę w całości niezgodną z prawem.

Analizowana regulacja § 2 uchwały jest nieprawidłowa również z tego powodu, że wprowadza kategoryczny obowiązek powołania przez Prezydenta Miasta w skład zespołu przedstawicieli wszystkich podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3-5 ustawy. Tymczasem - o ile uczestnictwo w pracach zespołu przedstawicieli podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3 ustawy oraz kuratorów sądowych, o których mowa w art. 9a ust. 4 ustawy jest obowiązkowe, to już w przypadku podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3a i ust. 5 powołanie ich przedstawicieli w skład zespołu jest fakultatywne i zależy od decyzji samego podmiotu uprawnionego. Uchwała nie może zatem modyfikować przepisu ustawowego, przesądzając, że Prezydent Miasta ma obowiązek powołania w skład zespołu przedstawicieli wszystkich podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 3-5 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).

W dalszej kolejności należy zakwestionować § 3 uchwały, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o możliwości odwołania członka zespołu na podstawie jego pisemnej rezygnacji. 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 na jego wniosek 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.

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).

Z uwagi na niewypełnienie w całości przepisu delegacyjnego, w zakresie, w jakim stanowi on o konieczności uregulowania w uchwale trybu powoływania członków zespołu dyscyplinarnego, należy zakwestionować uchwałę w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXI/950/23 Rady Miasta Zabrze z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy Domowej Rady Miasta Zabrze – 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