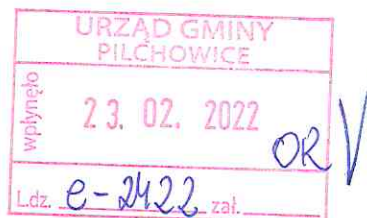


Śląski Urząd Wojewódzki
40-032 Katowice
ul. Jagiellońska 25
NPII.4131.1.145.2022



Katowice, 2022-02-20

Rada Gminy Pilchowice

*P. Sekretarz
Rada Gminy*

INFORMACJA

W załączeniu przekazuję rozstrzygnięcie nadzorcze nr NPII.4131.1.145.2022.

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze w całości znak sprawy NPII.4131.1.145.2022 Wojewody Śląskiego z .zipx

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-02-23T13:55:51.141Z

Podpis elektroniczny



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.145.2022

Katowice, dnia 23 lutego 2022 r.

Rada Gminy Pilchowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/310/22 Rady Gminy Pilchowice z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, w całości, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 w związku z ust. 1, 9, 10, 13, art. 9b ust. 2 pkt 1 - pkt 5, art. 9c ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1249), dalej, jako „ustawa” w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) w związku 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 20 stycznia 2022 r. Rada Gminy Pilchowice przyjęła uchwałę Nr XXXIX/310/22 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 9a ust. 1 - ust. 15 ustawy:

1. *Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym.*
2. *Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.*
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 podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

6. Przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków.

7. Posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące.

8. Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5.

9. Obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) - centrum usług społecznych.

10. Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach.

11. W skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele:

1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;

2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;

3) Policji;

4) oświaty;

5) ochrony zdrowia.

11a. W sprawach żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową stosujących przemoc w rodzinie, w skład grup roboczych mogą wchodzić także przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej.

12. W skład grup roboczych mogą wchodzić także kuratorzy sądowi, a także przedstawiciele innych podmiotów, specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

13. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych.

14. Prace w ramach grup roboczych są prowadzone w zależności od potrzeb zgłaszanych przez zespół interdyscyplinarny lub wynikających z problemów występujących w indywidualnych przypadkach.

15. Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 179/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 138/20, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 452/21, z dnia 19 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 437/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, że 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał* (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, treść Rozdziału 2 ust. 1 – ust. 2 lit. a – lit. c załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji z przepisu art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, gdyż nie określa trybu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Rada Gminy w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

1. Skład Zespołu Interdyscyplinarnego reguluje ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

2. Powoływanie i odwoływanie członków Zespołu Interdyscyplinarnego:

a) przedstawiciele poszczególnych instytucji/jednostek zostają wskazani imiennie przez osoby kierujące instytucjami/jednostkami;

b) skład Zespołu Interdyscyplinarnego zostaje ustalony zarządzeniem Wójta Gminy Pilchowice powołującym Zespół Interdyscyplinarny;

c) każdy członek Zespołu Interdyscyplinarnego przed udziałem w pierwszym posiedzeniu składu pisemne oświadczenie o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych uzyskanych przy realizacji zadań w ramach pracy w Zespole Interdyscyplinarnym, którego treść określa art. 9c 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Powyższe dotyczy również osób, o których mowa w rozdziale III ust. 10 niniejszego dokumentu;

Należy podnieść, że ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od uchwałodawcy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania jego członków. Tym samym zadaniem organu jednostki samorządu terytorialnego 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 kandydatów, a w konsekwencji ich powołania. Brak takich unormowań w uchwale czyni system powoływania i odwoływania członków ww. zespołu niekompletnym, uniemożliwiając właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałą istotnie naruszającą art. 9a ust. 15 ustawy.

W ocenie organu nadzoru za tryb powołania członków zespołu interdyscyplinarnego nie można uznać regulacji Rozdziału 2 ust. 2 lit. a załącznika do uchwały - *przedstawiciele poszczególnych instytucji/jednostek zostają wskazani imiennie przez osoby kierujące instytucjami/jednostkami*. Przepis art. 9a ust. 3 i 4 ustawy wskazuje podmioty, których przedstawiciele obligatoryjnie wchodzi w skład zespołu, zaś art. 9a ust. 3a i 5 ustawy określa, jakie podmioty wchodzi w jego skład fakultatywnie. Żaden przepis ustawy nie daje natomiast organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do tego, aby stanowić zasadę, że organ podmiotu, którego członkowie wchodzi w skład zespołu, wskazuje imiennie przedstawicieli (instytucji/jednostek), spośród których wójt będzie wybierał skład zespołu i tym samym inicjuje procedurę ich powołania. Wyłącznie upoważnionym do kształtowania składu zespołu jest wójt (odpowiednio burmistrz czy prezydent miasta). Brak zatem podstaw do tego, aby nakładać na podmioty zewnętrzne wobec Gminy obowiązek inicjowania procedury powoływania składu zespołu interdyscyplinarnego poprzez imienne wskazanie przedstawicieli instytucji/jednostek.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 104/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: (...) *kwestionowany przepis uchwały stanowi, że kandydatów na członków zespołu wskazują osoby kierujące jednostkami wymienionymi w art. 9a ust. 3 – 5 uppr. W ocenie Sądu wybór przedstawicieli jednostek organizacyjnych do zespołu jest kwestią wewnętrzną tychże jednostek, w którą Rada Miejska nie mogła ingerować. Rada bowiem zgodnie z delegacją ustawową mogła określić tryb powoływania i odwoływania członków zespołu, a nie sam dobór kandydatów, spośród których ci członkowie będą powoływani*. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 42/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również wskazał, że: (...) *obowiązujące przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie upoważniają organu stanowiącego gminy do uchwalania przepisów regulujących funkcjonowanie zespołów interdyscyplinarnych, o treści, które w tak daleki sposób ingerują w uprawnienia innych organów i podmiotów wymienionych w ustawie. Jak już wcześniej wskazano z art. 9a ust. 2 ustawy wynika, iż zespół interdyscyplinarny powołuje wójt (burmistrz, prezydent), a w skład tego zespołu wchodzi przedstawiciele podmiotów, o których mowa w ust. 3 i 5 powołanego przepisu oraz na mocy ust. 4 kuratorzy sądowi. Co prawda oczywistym jest, że w/w podmioty kierując swoich przedstawicieli do składu powoływanego w gminie zespołu interdyscyplinarnego muszą wskazać konkretne, wytypowane osoby przez siebie podmioty, z imienia i nazwiska, które w obowiązującym systemie prawnym pozostają jedną z form identyfikacji tożsamości, wraz pozostałymi danymi umożliwiającymi kontakt z tymi osobami, celem prawidłowego przeprowadzenia procedury powołania zespołu. Jednakże pomimo oczywistej konieczności wskazania wójtowi danych personalnych kierowanych do zespołu przedstawicieli uprawnionych podmiotów, ustawodawca nie upoważnił rady gminy do tak szczegółowego regulowania powyższej kwestii, co w ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą skargę stanowi przejaw wykraczania poza granice kompetencji zakreślonych w art. 9a ust. 15 ustawy. (zob. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 890/19 oraz z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 30/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pilchowice nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 9a ust. 15 ustawy, gdyż nie określiła trybu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść Rozdziału 2 ust. 2 lit. d załącznika do uchwały również jest sprzeczna z art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że:

2. Powoływanie i odwoływanie członków Zespołu Interdyscyplinarnego:

d) członek Zespołu Interdyscyplinarnego może zostać odwołany mocą zarządzenia Wójta Gminy Pilchowice w każdym czasie:

- na wniosek Przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego,
- na własny wniosek członka Zespołu Interdyscyplinarnego,
- na wniosek instytucji/jednostki, której członek Zespołu Interdyscyplinarnego jest przedstawicielem,
- na wniosek co najmniej 1/3 Zespołu Interdyscyplinarnego;

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w ww. regulacji załącznika do uchwały wprowadziła zatem zasadę, zgodnie z którą procedurę odwołania członka zespołu mogą inicjować (mogą składać wniosek o odwołanie): Przewodniczący Zespołu Interdyscyplinarnego; członek Zespołu Interdyscyplinarnego; instytucja/jednostka, której członek Zespołu Interdyscyplinarnego jest przedstawicielem; co najmniej 1/3 Zespołu Interdyscyplinarnego. Jednakże trzeba zauważyć, że z przepisów ustawy nie wynika, aby jakkolwiek inny podmiot poza organem wykonawczym mógł kształtować skład zespołu poprzez wnioskowanie o odwołanie członka zespołu. Wymaga zasygnalizowania, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 245/20 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – (...) z przepisów ustawy z 29 lipca 2005 r. nie wynika, aby jakkolwiek inny podmiot poza burmistrzem (prezydentem, wójtem) mógł kształtować skład zespołu poprzez wnioskowanie o odwołanie członka zespołu. Uprawnienia takiego nie posiada zarówno podmiot, który wskazał osobę na członka zespołu ani przewodniczący zespołu ani inny członek zespołu. Uprawnienie do kształtowania składu zespołu posiada wyłącznie burmistrz. Uregulowanie przyjęte w zaskarżonym przepisie oznaczałoby natomiast, że inne podmioty niż burmistrz (członek zespołu, przewodniczący zespołu oraz podmiot, którego członek jest w składzie zespołu) niejako wpływałyby na skład osobowy zespołu poprzez wnioskowanie o "ustanie członkostwa" - podczas gdy jest to wyłączne uprawnienie burmistrza.

Dalej należy wskazać, że modyfikacja (bądź uzupełnienie regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy) lub powtórzenie przepisów ustawy jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W ocenie organu nadzoru, poniżej wskazane regulacje załącznika do uchwały stanowią modyfikacje lub powtórzenie przepisów ustawy:

- regulacja Rozdziału 1 ust. 1 załącznika do uchwały (*Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie organizując pracę Zespołu Interdyscyplinarnego*) stanowi modyfikację przepisu art. 9a ust. 1 ustawy (*Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym*),

- regulacja Rozdziału 1 ust. 2 załącznika do uchwały (*Zespół Interdyscyplinarny realizuje działania określone w Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie*) stanowi powtórzenie przepisu art. 9b ust. 1 ustawy (*Zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie*),
- regulacja Rozdziału 1 ust. 3 załącznika do uchwały (*Zadaniem Zespołu Interdyscyplinarnego jest integrowanie i koordynowanie działań przedstawicieli różnych podmiotów oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Do zadań Zespołu Interdyscyplinarnego należy: a) diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie; b) podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku; c) inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie; d) rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym; e) inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie*) stanowi modyfikację przepisu art. 9b ust. 2 pkt 1 – pkt 5 ustawy (*Zadaniem zespołu interdyscyplinarnego jest integrowanie i koordynowanie działań podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 5, oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności przez: 1) diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie; 2) podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku; 3) inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie; 4) rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym; 5) inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie*). Dodatkowo, należy wskazać, że norma kompetencyjna art. 9a ust. 15 ustawy, nie upoważnia rady do określenia zadań zespołu interdyscyplinarnego, a regulowana przez nią materia nie może naruszać obowiązujących przepisów tej ustawy i musi mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 768/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 66/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych),
- regulacja Rozdziału 1 ust. 4 załącznika do uchwały (*W celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie mogą być powoływane grupy robocze*) stanowi modyfikację przepisu art. 9a ust. 10 ustawy (*Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach*) (por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 45/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych),
- regulacja Rozdziału 2 ust. 2 lit. c zd. 1 załącznika do uchwały (*każdy członek Zespołu Interdyscyplinarnego przed udziałem w pierwszym posiedzeniu składu pisemne oświadczenie o zachowaniu poufności wszelkich informacji i danych uzyskanych przy realizacji zadań w ramach pracy w Zespole Interdyscyplinarnym, którego treść określa art. 9c ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*) stanowi modyfikację przepisu art. 9c ust. 3 ustawy (*Przed przystąpieniem do wykonywania czynności, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych składają organowi, o którym mowa w art. 9a ust. 2, oświadczenie o następującej treści: "Oświadczam, że zachowam poufność informacji i danych, które uzyskałem przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieuprawnionym."*),
- regulacja Rozdziału 3 ust. 1 załącznika do uchwały (*Członkowie Zespołu Interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych*) stanowi modyfikację przepisu art. 9a ust. 13 ustawy (*Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych*),

- regulacja Rozdziału 3 ust. 2 załącznika do uchwały (*Za obsługę techniczno-organizacyjną Zespołu Interdyscyplinarnego odpowiedzialny jest Ośrodek Pomocy Społecznej w Pilchowicach*) stanowi modyfikację przepisu art. 9a ust. 9 ustawy (*Obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego zapewnia ośrodek pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818) - centrum usług społecznych*).

Treść Rozdziału 3 ust. 6 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 9a ust. 15 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W omawianej regulacji załącznika do uchwały wskazano, że: *Obecność członków Zespołu Interdyscyplinarnego na posiedzeniach jest obowiązkowa. Jednakże w razie niemożności uczestniczenia w pracach Zespołu Interdyscyplinarnego, członek Zespołu Interdyscyplinarnego obowiązany jest poinformować Przewodniczącego Zespołu o okolicznościach uniemożliwiających wykonywanie jego obowiązków.*

W ocenie organu nadzoru, ww. regulacji załącznika do uchwały nie można zakwalifikować do trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. Dodatkowo należy zaznaczyć, że „warunki funkcjonowania zespołu”, należy interpretować w sposób ścisły. Pojęcie warunków funkcjonowania zespołu nie obejmuje bowiem obowiązków jego członków. Tylko przepisy o randze ustawowej mogą stanowić podstawę do nakładania obowiązków, nakazów i zakazów określonego zachowania się w drodze aktu prawa miejscowego. Obowiązek dotyczący uczestnictwa w spotkaniach Zespołu, został nałożony więc aktem prawa miejscowego w sposób nieuprawniony i bez upoważnienia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 3 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 40/20, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 676/19 i z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 756/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pilchowice w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wymaga również wskazania, że treść Rozdziału 4 załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny. Rada Gminy w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje: *Realizację powyższych zapisów powierza się kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej Pilchowicach.* Organ nadzoru wskazuje, że z przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że *Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.* Uregulowanie takie w sposób jednoznaczny wyznacza wójta jako jedyny uprawniony podmiot do wykonywania uchwał rady gminy i nie daje kompetencji do powierzania wykonania uchwał innej osobie niż wójt (burmistrz, prezydent miasta). W świetle powyższego, brak jest podstaw do rozszerzenia przez Radę Gminy kręgu podmiotów uprawnionych do wykonania przedmiotowej uchwały. Dodatkowo, regulacji w której powierza się wykonanie uchwały innemu podmiotowi niż wójt, nie można interpretować w oderwaniu od art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro wójt jest organem wykonawczym gminy i do jego kompetencji i zadań ustawa zalicza wykonywanie uchwał rady gminy, w tym w szczególności określenie sposobu ich wykonania, to wobec braku odmiennych lub modyfikujących te kompetencje przepisów prawa nie sposób uznać, że kwestia powierzenia wykonania konkretnej uchwały innemu podmiotowi jest sprawą wyboru rady. Zatem to wyłącznie Wójt Gminy Pilchowice jest organem właściwym do wykonania przedmiotowej uchwały.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności

z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXIX/310/22 Rady Gminy Pilchowice z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego