**Uchwała Nr \_\_\_\_\_/\_\_\_\_/2023**

**Rady Miasta Zakopane**

**z dnia \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2023 r.**

***w sprawie trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.***

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688) w zw. z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.   
o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 i z 2023 r. poz. 535, 289, 1606), na wniosek klubu radnych „Zakopane Jest Jedno”, Rada Miasta Zakopane uchwala, co następuje:

**§ 1.** 1.Niniejsza uchwała określa tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego, zwanego dalej „Zespołem”.

2. W celu powołania członków Zespołu Burmistrz Miasta Zakopane występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 oraz ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole.

3. Burmistrz Miasta Zakopane może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole.

4. Po dokonaniu imiennego wskazania osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole, \

a przed ich powołaniem do Zespołu, Burmistrz Miasta Zakopane zawiera z podmiotami,   
o których mowa w art. 9a ust. 3, 3a lub 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, porozumienia, o których mowa w art. 9a ust. 8 ww. ustawy.

5. Po uzyskaniu od instytucji i organów wskazanych w ust. 2 i 3 danych osób wyznaczonych przez te podmioty oraz po zawarciu porozumień o których mowa w ust. 4, Burmistrz Miasta Zakopane powołuje wyznaczone osoby do Zespołu w drodze zarządzenia.

6. Członkowie Zespołu powoływani są na czas nieokreślony.

**§ 2.** 1. Członków Zespołu odwołuje w drodze zarządzenia Burmistrz Miasta Zakopane.

2. Odwołanie członka Zespołu może nastąpić na pisemny wniosek:

1) rezygnującego członka Zespołu;

2) co najmniej połowy członków Zespołu;

3) instytucji lub organizacji lub organu, której/którego jest on przedstawicielem.

3. Odwołanie członka Zespołu skutkuje koniecznością powołania nowego członka – przedstawiciela tego samego podmiotu.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Zakopane.

**§ 4**. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

**UZASADNIENIE**

W dniu 22 czerwca 2023 r. weszła w życie ustawa 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). Na mocy art. 1 pkt 1 ww. ustawy zmieniono określenie przedmiotu ustawy, poprzez nadanie mu brzmienia: „o przeciwdziałaniu przemocy domowej”. Nadto, na mocy art. 1 pkt 15 lit. l tej ustawy art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej otrzymał brzmienie: *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego.* Jednoczenie zgodnie z art. 16 ustawy zmieniającej, *powołanie zespołów interdyscyplinarnych, o których mowa w ustawie zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nastąpi nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*

Rada Miasta Zakopane od przeszło 10 lat nie skonsumowała szczegółowego upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego, zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (pierwotne określenie przedmiotu ustawy w jej tytule: o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). Podkreślić w tym miejscu wypada, iż biorąc pod uwagę przeznaczenie przepisów prawa miejscowego, którym w istocie jest swoistego rodzaju „uszczegółowienie” treści ustaw, te ostatnie mogą w swej treści zawierać upoważnienie do fakultatywnego lub obligatoryjnego stanowienia aktów prawa miejscowego[[1]](#footnote-1). Bezspornym jest, iż art. 9a ust. 15 ww. ustawy zawiera w sobie konstrukcję „obligatoryjnego” upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego. Przesądza o tym posłużenie się przez ustawodawcę w treści ww. przepisu, konstruującego szczegółową delegację ustawową do stanowienia aktu prawa miejscowego imperatywem „określi” – *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego*. Nie powinno więc budzić jakichkolwiek wątpliwości, iż organ stanowiący Miasta Zakopane trwa od dłuższego czasu w swoistego rodzaju „zaniechaniu prawodawczym”[[2]](#footnote-2) w sferze „prawodawstwa lokalnego”. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym w zasadzie jednolicie podnosi się, iż z zaniechaniem „lokalnego prawodawcy” (organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego” mamy do czynienia wtedy, gdy pomimo istnienia normy ustawowej zobowiązującej organ stanowiący (radę gminy) do uchwalenia, w określonym terminie, danej materii, materia ta pozostaje poza regulacją – tj. organ nie korzysta ze szczegółowej delegacji ustawowej do ustanowienia aktu prawa miejscowego – innymi słowy: nie konsumuje tejże delegacji poprzez wydanie stosownego aktu (uchwały) (*vide* w tym względzie np.: wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2023 r., II OSK 1101/20, SIP LEX nr 3555709, wyrok NSA z dnia 5 marca 2020 r., II OSK 1131/18, SIP LEX nr 3065324). Jak wykazano powyżej, art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej należy odczytywać jako normę prawną, nakazującą organowi gminy wykonanie określonych czynności (określenie w drodze uchwały, trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego). W doktrynie prawa administracyjnego również wskazuje się, iż „*stanowienie aktów prawa miejscowego z reguły należy traktować jako swoisty obowiązek, który wynika z jednej strony z tzw. konieczności formalnej, gdy bezpośrednio z treści upoważnienia ustawowego wypływa nakaz stanowienia aktu prawa miejscowego, a także z tzw. konieczności faktycznej, która wiąże się z wydaniem przepisu prawa miejscowego, gdyż taka jest konieczność z uwagi na funkcjonowanie organu administracji oraz konieczność wynikająca z obowiązku w zakresie wykonywania zadania publicznego czy z realizacji zasady zupełności prawa”[[3]](#footnote-3)*.

Istnieje zatem ustawowy obowiązek do uregulowania przez Radę Miasta Zakopane ww. materii w drodze stosownej uchwały. Co więcej, z treści art. 16 zd. 1 ustawy 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) wynika, iż *powołanie zespołów interdyscyplinarnych, o których mowa w ustawie zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nastąpi nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.* Truizmem jest   
w tym miejscu stwierdzenie, iż aby organ wykonawczy gminy był władny skorzystać z dyspozycji art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tj. aby mógł powołać zespół interdyscyplinarny), rada gminy musi wpierw stworzyć mu ku temu ramy[[4]](#footnote-4), właśnie w drodze uchwalenia aktu prawa miejscowego, określającego tryb i sposób powołania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (tj. skorzystać ze szczegółowego upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego, zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy   
o przeciwdziałaniu przemocy domowej). Z powyższego wynika więc, że termin określony   
w art. 16 zd. 1 ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, jest również pośrednio adresowany do organu stanowiącego. Organ wykonawczy gminy, aby zadośćuczynić określonemu tam terminowi na powołanie zespołu interdyscyplinarnego musi mieć pierw określony przez organ stanowiący: tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (nie ulega bowiem wątpliwości, iż organ wykonawczy gminy powołując zespół interdyscyplinarny w oparciu o treść art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, jednocześnie wykonuje uchwałę rady gminy, podjętą uprzednio w oparciu o art. 9a ust. 15 tejże ustawy, właśnie stosując określony tam tryb i sposób powołania członków zespołu interdyscyplinarnego). Z powyższego wynika więc, iż Rada Miasta Zakopane winna była podjąć przedmiotową uchwałę w czasie pozwalającym Burmistrzowi Miasta Zakopane na wywiązanie się z terminu granicznego, wyznaczonego przez ustawodawcę w art. 16 ww. ustawy o zmianie ustawy (…), na powołanie zespołu interdyscyplinarnego, tj. nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Na uwagę zasługuje fakt, iż wyznaczony organowi wykonawczemu przez ustawodawcę termin na powołanie zespołu interdyscyplinarnego upłynął w dniu 22 września 2023 r. W konsekwencji uznać należy, iż organ stanowiący Miasta Zakopane dopuścił się już zaniechania prawodawczego, co więcej, zaniechanie to ma charakter „kwalifikowany” w tym sensie, że uniemożliwia jednocześnie organowi wykonawczemu Miasta Zakopane wypełnienie obowiązków ciążących na tym ostatnim – na mocy art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

Podkreślić w tym miejscu wypada, iż dalsza indolencja organu stanowiącego Miasta Zakopane w skorzystaniu z ustawowego upoważnienia do ustanowienia aktu prawa miejscowego, zawartego w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej może mieć daleko idące skutki, określone w ustawie ustrojowej [ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm. – w dalszej części jako: *u.s.g.*].

W pierwszej kolejności wskazać należy na możliwość wszczęcia przez właściwe organy procedury nadzorczej, o której mowa w art. 96 lub art. 97 u.s.g. Stosownie do brzmienia art. 96 ust. 1 u.s.g.: w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy.   
W przypadku rozwiązania rady gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. Drugim możliwym do zastosowania przez organy sprawujące nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest środek określony w art. 97 u.s.g. Dyspozycja art. 97 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Zgodnie z ust. 2 przywołanego art. 97 u.s.g.: ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy. Treść ustępu 3 przywołanego przepisu stanowi o tym, iż komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ostatni z ustępów stanowi, iż komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania.

Nie ulega wątpliwości, iż obecnie utrzymująca się od dłuższego czasu po stronie Rady Miasta Zakopane „obstrukcja uchwałodawcza” związana z niepodjęciem uchwały, o której mowa w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej może w istocie zostać zakwalifikowana przez organy nadzoru nad j.s.t. jako nosząca znamiona: powtarzającego się naruszenia przez Radę Miasta Zakopane Konstytucji lub ustaw. Co w tym miejscu wymaga wyeksponowania, w przepisie mowa jest zarówno o ustawie zasadniczej jak również o „ustawach” w liczbie mnogiej. Dopuszczenie się przez radę gminy do powtarzającego się naruszenia już jednego rodzaju spośród ww. aktów (Konstytucji albo ustaw – na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę spójnikiem „lub” - tj. alternatywą zwykłą) aktualizuje po stronie organu nadzoru możliwość zainicjowania procedury związanej z zastosowaniem tego, najdalej idącego w skutkach środka nadzoru. Rada Miasta Zakopane nie wypełniając szczegółowej delegacji ustawowej do ustanowienia aktu prawa miejscowego, o której mowa w art. 9a ust. 15 ustawy   
o przeciwdziałaniu przemocy domowej narusza nie tylko wyżej wymienioną, zawierającą szczegółową delegację normę prawną o randze ustawowej. Zaniechanie organu stanowiącego w tym względzie należy również oceniać przez pryzmat potencjalnego naruszenia przez ten organ ustawy zasadniczej, a dokładniej art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Sąd Najwyższy w jednym z wyroków orzekł, iż *„niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP), a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny (…).”[[5]](#footnote-5)*. Powyższe konstatacje SN należy w pełni przenieść na grunt niewykonania przez organ stanowiący gminy obowiązku wynikającego z ustawowego, obligatoryjnego, upoważnienia szczegółowego do wydania aktu prawa miejscowego. Zarówno bowiem rozporządzenia, jak również akty prawa miejscowego posiadają przymiot aktów prawnych o powszechnym charakterze obowiązywania (z tym zastrzeżeniem, iż zakres obowiązywania aktów prawa miejscowego ograniczony został art. 87 ust. 2   
i art. 94 Konstytucji RP do obszaru działania organów, które je ustanowiły), jak również zarówno jedne jak i drugie wydawane są w oparciu o upoważnienie zawarte w przepisach rangi ustawowej.

O ile skorzystanie przez organ nadzoru ze środka przewidzianego w art. 96 u.s.g. wydaje się być najdalej idące (dochodzi bowiem do rozwiązania organu stanowiącego), o tyle jego zastosowanie w praktyce wydaje się być mało prawdopodobne i może okazać się co najmniej nieefektywne. Treść art. 96 ust. 1 u.s.g. wskazuje bowiem, iż to Sejm RP w drodze uchwały, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, rozwiązuje radę gminy. Zgoła odmiennie kształtuje się możliwość skorzystania przez organy nadzoru ze środka stypizowanego w art. 97 ust. 1 u.s.g., tj. zawieszenia organu gminy i ustanowienia w ich miejsce zarządu komisarycznego. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, podstawową przesłankę podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów gminy i ustanowieniu zarządu komisarycznego stanowi brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, który jest konsekwencją naruszania prawa i płynących z niego obowiązków przez organy gminy[[6]](#footnote-6). NSA skonstatował w jednym z wyroków, iż *„można wyróżnić sytuacje, gdy rada gminy funkcjonuje i skutecznie wykonuje swoje zadania, ale jednocześnie, podejmując działania nie mieszczące się w zakresie jej zadań i kompetencji lub w nieprzewidzianych przez prawo formach, narusza Konstytucję i ustawy oraz sytuację, gdy ustawowych zadań po prostu nie wykonuje bądź wykonuje je nieskutecznie, a taki stan się przedłuża, czym także narusza Konstytucję i ustawy[[7]](#footnote-7)*. Zważywszy na powyższe, uznać należy, iż długotrwały (wieloletni) utrzymujący się stan obstrukcji legislacyjnej Rady Miasta Zakopane, wyrażający się niepodjęciem uchwały w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego (a przed nowelizacją art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, dodatkowo jeszcze: w sprawie określenia szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego), daje podstawę do skorzystania przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, ze środka nadzoru, o którym mowa w art. 97 u.s.g.

Niezależnie od możliwych, opisanych powyżej, ingerencji organów nadzoru nad j.s.t., wskazać należy jeszcze na zawartą w art. 101a u.s.g. instytucję skargi na „bezczynność organu gminy”. Zgodnie z art. 101a ust. 1 u.s.g.: przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich. Zgodnie zaś z art. 101 u.s.g. (który ma być w tej sytuacji stosowany „odpowiednio”): każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Treść art. 101a ust. 1 u.s.g. konstruuje specyficzną skargę na bezczynność organu gminy polegającą na „niewykonywaniu czynności nakazanych prawem”. W doktrynie dominuje pogląd rozciągający pojęcie niewykonywania „czynności nakazanych prawem” na bezczynność prawotwórczą[[8]](#footnote-8). W konsekwencji można więc z treści art. 101a w zw. z art. 101 u.s.g. zdekodować normę o treści: każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone wskutek niewydania uchwały lub zarządzenia, do których wydania organy gminy były zobligowane przepisami prawa, może zaskarżyć tę bezczynność to sądu administracyjnego. Zgodnie zaś z art. 101a ust. 2 u.s.g.: w przypadkach, o których mowa w ust. 1 sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy. Możliwość stosowania art. 101a ust. 2 u.s.g. w stosunku do uchwał rady gminy będących aktami prawa miejscowego jest poddawana przez niektórych przedstawicieli doktryny w daleko idącą wątpliwość. Wątpliwości dotyczą tego, *„że sąd stosując art. 101a ust. 2 u.s.g., tzn. nakazując „organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy”, czyli nakazując organowi nadzoru wydanie aktu prawa miejscowego zamiast właściwego organu, doprowadziłby do nadmiernej ingerencji w sferę działania władzy wykonawczej i w sferę samodzielności samorządu terytorialnego. Sąd nie może decydować o treści aktu prawa miejscowego, który miałby być wydany zamiast organu właściwego pozostającego   
w bezczynności, gdyż stanowiłoby to niedozwolone wkraczanie sądu w sferę prawodawstwa, naruszając model sądowej kontroli administracji i zasadę podziału władzy, w którym sądy administracyjne są organami wymiaru sprawiedliwości kontrolującymi administrację publiczną, ale jej niezastępującymi”*[[9]](#footnote-9). Nawet gdyby przyjąć, iż sąd administracyjny stosując art. 101a ust. 2 u.s.g. nie decyduje o treści aktu prawa miejscowego, bowiem jedynie „nakazuje” organowi nadzoru wydanie takiego aktu niejako „w zastępstwie” radę gminy to takie *„nakazanie organowi nadzoru „samodzielnego” podjęcia danego aktu zamiast właściwego organu gminy uznać należy za niedopuszczalne przejęcie przez organ nadzoru kompetencji prawotwórczej organu samorządu terytorialnego. Kompetencje prawotwórcze powinny wynikać z ustawy, co jest jednym z podstawowych wymogów naszego konstytucyjnego systemu źródeł prawa i zasady demokratycznego państwa prawnego”[[10]](#footnote-10)*.

Powyżej pokrótce przedstawiono środki przysługujące organom nadzoru nad działalnością Rady Miasta Zakopane oraz środek w postaci skargi do sądu administracyjnego, który przysługuje każdemu czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone wskutek niewydania przez Radę Miasta Zakopane uchwały lub zarządzenia, do których ten ostatni organ był zobligowany przepisami prawa. Na uwagę zasługuje jeszcze jedna instytucja uregulowana przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm. – dalej jako: *k.c.*), regulująca odpowiedzialność odszkodowawczą jednostki samorządu terytorialnego (czy szerzej: władzy publicznej). Kwestie te regulują art. 417 oraz art. 4171 k.c. **Zgodnie z §1 pierwszego z przywołanych przepisów: za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną. Z kolei art. 4171 k.c. wskazuje źródła powyższej odpowiedzialności odszkodowawczej. Treść §4 art. 4171 k.c. stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.** Jak wskazał SN w jednym ze swoich wyroków: *„Warunkiem odpowiedzialności za zaniechanie normatywne jest stwierdzenie, że wynikający   
z przepisu prawa obowiązek wydania aktu normatywnego został wyrażony w sposób jednoznaczny i konkretny, tak by treść niewydanego aktu była możliwa do zrekonstruowania bez wkraczania w kompetencje legislacyjne innych organów państwowych. Odmienne ujęcie tego zagadnienia mogłoby doprowadzić do niedopuszczalnej ingerencji władzy sądowniczej w sferę uprawnień zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej[[11]](#footnote-11)*. Z kolei w innym wyrok SN konstatuje, że do przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (jednostki samorządu terytorialnego) za niewydanie aktu normatywnego, przewidzianej w art. 4171 §4 k.c., zalicza się (łącznie):

1. **istnienie przepisu prawa przewidującego takie wymaganie** (w okolicznościach faktycznych: art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej).
2. **niewydanie aktu normatywnego wbrew obowiązkowi wynikającemu z tego przepisu** [źródłem obowiązku w okolicznościach faktycznych jest art. 9a ust. 15 ustawy   
   o przeciwdziałaniu przemocy domowej w zw. z art. 16 ustawy 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)],
3. **stwierdzenie niezgodności z prawem niewydania takiego aktu** [tj. stwierdzenie we właściwym postępowaniu toczącym się przed sądem powszechnym, którego przedmiotem jest roszczenie odszkodowawcze w związku z zaniechaniem legislacyjnym Rady Miasta Zakopane, a podstawą jego dochodzenia jest art. 417 §1 k.c. w zw. z art. 417 §4 k.c., względnie: uprzednie stwierdzenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku   
   o niezgodności z prawem niewydania uchwały przez Radę Miasta Zakopane w postępowaniu wywołanym skargą z art. 101a w zw. z art. 101 u.s.g., którego to sentencją, na mocy art. 170 i art. 171 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) sąd powszechny będzie związany).

**Odpowiedzialność odszkodowawcza Miasta Zakopane wydaje się możliwa na gruncie przytoczonych powyżej przepisów. Odpowiedzialność odszkodowawcza mogłaby potencjalnie osadzać się na skutkach niepowołania Zespołu Interdyscyplinarnego w mieście Zakopane, w konsekwencji czego poszkodowany podmiot został uprzednio pozbawiony możliwości wszczęcia względem osoby stosującej wobec niego przemoc domową procedury „Niebieskiej Karty” oraz środków ochrony, która ta procedura zapewnia!**

Zgodnie z art. 9d ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej: Procedura „Niebieskiej Karty” obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez osoby, o których mowa w art. 9a ust. 11 – 11d (**tj. osoby wchodzące w skład grupy diagnostyczno – pomocowej, która jest powoływana przez zespół interdyscyplinarny, który to uprzednio powołuje organ wykonawczy gminy na podstawie uchwały podjętej przez organ stanowiący gminy w oparciu o treść art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej**), w związku z uzasadnionym podejrzeniem stosowania przemocy domowej. Osoby, o których mowa w art. 9a ust. 11 – 11d (**tj. osoby wchodzące w skład grupy diagnostyczno – pomocowej, która jest powoływana przez zespół interdyscyplinarny**), realizują procedurę „Niebieskiej Karty” zgodnie z zasadą współpracy i przekazują informację o podjętych działaniach przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego. **Z kolei przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury „Niebieskiej Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. z 2023 r. poz. 1870) przesądzają, o tym, że zarówno sama procedura „Niebieskiej Karty” jak i przewidziane nią środki prewencyjne, ochronne i pomocowe nie mogą zostać wdrożone bez powołanego w gminie zespołu interdyscyplinarnego:**

1. wszczęcie procedury „Niebieskiej Karty” następuje z inicjatywy osób wchodzących   
   w skład grupy diagnostyczno – pomocowej - §2 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia;
2. osoba wchodząca w skład grupy diagnostyczno – pomocowej (wszczynająca procedurę „NK”) podejmuje działania interwencyjne mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobie doznającej przemocy domowej, zaś działania te polegają w szczególności na:
3. zapobieżeniu zagrożenia dla życia lub zdrowia osoby doznającej przemocy domowej,   
   w tym m.in. informowaniu Policji o okolicznościach uzasadniających zastosowanie art. 15aa (uprawnienia do wydania określonych nakazów i zakazów wobec osoby stwarzającej zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby dotkniętej przemocą domową) i art. 15aaa (zakaz zbliżania się do osoby dotkniętej przemocą domową, zakaz kontaktowania się z nią, zakaz wstępu na teren określonej placówki) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji;
4. udzieleniu osobie doznającej przemocy domowej pierwszej pomocy przedmedycznej lub zapewnieniu pomocy medycznej;
5. zaspokojeniu podstawowych potrzeb, w tym udzieleniu wsparcia i poradnictwa,   
   w szczególności od przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających przemocy domowej, organizacji pozarządowych i stowarzyszeń działających na rzecz osób doznających przemocy domowej;

- na co wskazuje §3 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzenia;

1. osoba wchodząca w skład grupy diagnostyczno – pomocowej (wszczynająca procedurę „NK”) dokonuje wstępnej diagnozy sytuacji w związku z zaistnieniem uzasadnionego podejrzenia stosowania przemocy domowej i przeprowadza rozmowę z osobą doznającą przemocy domowej, a także, w miarę możliwości z osobą stosującą przemoc - §4 ww. rozporządzenia
2. grupa diagnostyczno – pomocowa, na podstawie informacji zawartych w formularzu „Niebieska Karta – A”, dokonuje diagnozy sytuacji w związku z podejrzeniem stosowania przemocy domowej oraz podejmuje działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobie doznającej przemocy domowej i zatrzymania przemocy domowej albo rozstrzyga o braku zasadności podejmowania działań - §8 ust. 3 ww. rozporządzenia;
3. grupa diagnostyczno – pomocowa na posiedzeniu, w obecności zaproszonej osoby doznającej przemocy domowej dokonuje analizy sytuacji w związku z podejrzeniem stosowania przemocy domowej i we współpracy z osobą doznającą przemocy domowej, opracowuje indywidualny plan pomocy albo rozstrzyga o braku zasadności podejmowania działań. Grupa diagnostyczno – pomocowa, na podstawie ustaleń zawartych w wypełnionym formularzu „Niebieska Karta – C” podejmuje działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobie doznającej przemocy domowej   
   i poprawę jej sytuacji życiowej - §11 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzenia;
4. grupa diagnostyczno-pomocowa, po wezwaniu osoby stosującej przemoc domową,   
   w jej obecności, dokonuje analizy sytuacji w związku z podejrzeniem stosowania przemocy domowej i na podstawie informacji zawartych w formularzu "Niebieska Karta - D" dokonuje ustaleń dotyczących dalszych działań, zobowiązując osobę stosującą przemoc domową do ich realizacji w celu zmiany jej postępowania - §12 ust. 1 ww. rozporządzenia;
5. w ramach procedury „Niebieskiej Karty” grupa diagnostyczno – pomocowa:
6. dokonuje oceny sytuacji domowej, potrzeb i zasobów osoby doznającej przemocy domowej oraz osoby stosującej przemoc domową;
7. udziela pomocy osobie doznającej przemocy domowej;
8. opracowuje indywidualny plan pomocy dla osoby doznającej przemocy domowej   
   i jej środowiska domowego, który zawiera propozycję działań pomocowych;
9. podejmuje działania w stosunku do osoby stosującej przemoc domową w celu zaprzestania tego rodzaju zachowań;
10. przekazuje osobie stosującej przemoc domową informacje w szczególności   
    o prawnokarnych konsekwencjach stosowania przemocy domowej;
11. przekazuje osobie stosującą przemoc domową informacje o koniecznych do zrealizowania działaniach w celu zaprzestania stosowania przemocy domowej;
12. wnioskuje do zespołu interdyscyplinarnego o skierowanie osoby stosującej przemoc domową do udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową lub w programach psychologiczno – terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową;
13. motywuje osobę stosująca przemoc domową do udziału w programach korekcyjno – edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową oraz programach psychologiczno – terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową;
14. przeprowadza z osobą stosująca przemoc domową rozmowę ukierunkowaną na wskazanie zagrożeń wynikających z nadużywania alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych lub leków;
15. rozstrzyga o braku podejmowanych działań.

- na co wskazuje §15 ww. rozporządzenia.

Konkludując powyższe, dalsza indolencja Rady w stworzeniu Burmistrzowi Miasta Zakopane ram pozwalających na powołanie w Mieście Zakopane zespołu interdyscyplinarnego, czyni – za wyraźnym przyzwoleniem nas – Radnych Rady Miasta Zakopane – mieszkańców i mieszkanki Miasta Zakopane dotkniętych przemocą domową wyzutymi z możliwości uzyskania pomocy kompleksowej, profesjonalnej i skutecznej… pomocy skupionej również na zwalczaniu skutków tego doniosłego społecznie problemu. Przemoc domowa to bowiem zjawisko wysoce niepożądane, już najwyższa pora, ażeby i Wysoka Rada dała temu wyraz.

1. Por. np.: M.Baron – Wiaterek, *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej – wybrane aspekty, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 76 (2014), s.191.* Na istnienie obligatoryjnych upoważnień ustawowych do stanowienia aktów prawa miejscowego i skutków zaniechania podjęcia w oparciu o nie stosownych uchwał przez organy stanowiące j.s.t. wskazywał wielokrotnie NSA w swoim orzecznictwie, por. np.: wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2023 r., II OSK 1101/20, SIP LEX nr 3555709, wyrok NSA z dnia 12 marca 2020 r., II OSK 3979/19, SIP LEX nr 3034237, wyrok NSA z dnia 5 marca 2020 r., II OSK 1131/18, SIP LEX nr 3065324, wyrok NSA z dnia 19 września 2013 r., II OSK 1591/13, SIP LEX nr 1559437, wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., II OSK 59/13, SIP LEX nr 1274433, wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II OSK 1065/10, SIP LEX nr 1613142. [↑](#footnote-ref-1)
2. Samo pojęcie „zaniechania prawodawczego” nie zostało jednoznacznie i precyzyjnie zdefiniowane   
   w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, niemniej w niektórych orzeczeniach mieści się próba określenia negatywnego zjawiska, jakim jest „zaniechanie prawodawcze” – tytułem przykładu wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., w uzasadnieniu którego Trybunał przyjął, że zaniechanie ustawodawcze polega na „świadomym pozostawieniu przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym” (por. wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, SIP LEX nr 49537. [↑](#footnote-ref-2)
3. Por. K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia, sectio G Vol. LXIV, No. 1, str. 180, 2017, ISSN: 0458-4317. Por. również: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, str. 98 – 99, Warszawa 2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. jak słusznie wskazał WSA w Łodzi w wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r., III SA/Łd 15/20, SIP LEX nr: 3032702: Nałożenie w drodze ustawowej kompetencji, których realizacja wiąże się z koniecznością wkraczania w sferę ściśle osobistą osób dotkniętych przemocą lub stosujących ją, wymaga normatywnego uregulowania sposobu powoływania i odwoływania zespołu interdyscyplinarnego. [↑](#footnote-ref-4)
5. *vide* wyrok SN z dnia 14 stycznia 1999 r. III RN 155/98, SIP LEX nr 36076. [↑](#footnote-ref-5)
6. *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, SIP LEX nr 1258346. [↑](#footnote-ref-6)
7. *vide* wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09, SIP LEX nr 589043. [↑](#footnote-ref-7)
8. tak m.in. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne,* Warszawa 2001, s. 354, T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne,* Warszawa 1999, s. 71, J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy,* Warszawa 1999, s. 108, M. Rzążewska, *Zaskarżanie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego,* Warszawa – Zielona Góra 1997, s. 70 i nast., G. Jyż [w:] A. Szewc (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2000, s.487, B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny,* Warszawa 2012, s. 425 – 426, P. Mijal, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego,* Samorząd Terytorialny 2008/5, s. 9-28. Odmienny pogląd w tym zakresie prezentuje D. Dąbek, por. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym,* red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 101a. [↑](#footnote-ref-8)
9. zwraca na to uwagę D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym,* red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 101a oraz – pośrednio: M. Stahl, *Zaniechania prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane,* „Administracja” 2006/1, s.13. [↑](#footnote-ref-9)
10. tak: D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym,* red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 101a. [↑](#footnote-ref-10)
11. *vide* wyrok SN z dnia 1 grudnia 2017 r., I CSK 84/17, SIP LEX nr 2433076. [↑](#footnote-ref-11)