



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N. 4131.245.2011.AS2



Wrocław, dnia 16 marca 2011 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Głuszyca Nr VI/29 /2011 z dnia 24 lutego 2011 r.** w sprawie: trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głuszyca, działając na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 24 lutego 2011 r. uchwałę Nr VI/29/2011 w sprawie: trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 marca 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż niniejsza uchwała istotnie narusza art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie bowiem z treścią powyższego artykułu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, który zawiera normę kompetencyjną dla organu jednostki samorządu terytorialnego - „rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania”.

Z analizy pojęć użytych przez ustawodawcę wynika, że uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy ma za zadanie unormować procedurę powoływania członków w skład zespołu interdyscyplinarnego, tak bowiem należy interpretować pojęcia „trybu i sposobu” powoływania i odwoływania jego członków. Należy przy tym zwrócić uwagę, że o możliwości uczestniczenia w pracach zespołu rozstrzygnął ustawodawca w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy. Zastrzegł on konieczność powoływania w skład zespołu przedstawicieli określonych podmiotów, to jest jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych a także kuratorów sądowych. Z art. 9a ust. 5 ustawy wynika, że w skład zespołu mogą również wchodzić prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Jeśli chodzi natomiast o szczegółowe warunki jego funkcjonowania, należy przyjąć, że uchwała rady gminy ma doprecyzować regulacje ustawowe, zawarte w art. 9a ust. 7, ust. 10 – 14, a więc określać, w jaki sposób zespół będzie pracował. Adresatami tych norm mają być członkowie zespołu i ewentualni uczestnicy postępowań prowadzonych przez zespół w toku realizacji powierzonych mu zadań.

W oparciu o powyższe, w opinii organu nadzoru, Rada Miejska w Głuszycy podejmując przedmiotową uchwałę powinna była określić tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, norma zawarta w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, nakłada na Radę obowiązek kompleksowego uregulowania przez Radę podstawowych zagadnień związanych ze sposobem funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego.

Tymczasem Rada w § 5 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, iż: *„Szczegółowy zakres prac zespołu, w tym kompetencje przewodniczącego, zastępcy i sekretarza zespołu zostaną określone w regulaminie organizacyjnym opracowanym przez zespół i zatwierdzonym przez Burmistrza Głuszycy w drodze zarządzenia.”*

W ocenie organu nadzoru zobowiązanie zespołu do dodatkowego określenia zakresu prac tego zespołu, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Jak wskazuje bowiem norma kompetencyjna, Rada zobowiązana była określić takie regulacje w treści przedmiotowej uchwały.

Należy zwrócić uwagę, że przedmiotowa uchwała jako znajdująca generalne zastosowanie i mająca charakter abstrakcyjny, zaliczana jest do katalogu aktów prawa miejscowego. Mając na uwadze jej przedmiot oraz zakres spraw powierzonych do doprecyzowania Radzie, należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała będzie stanowiła podstawę funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje zatem do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Dodatkowo wskazać należy na inne postanowienia uchwały, które sprzeczne są z prawem, a sprzeczność ta ma charakter istotny.

W paragrafie 11 ust.5 uchwały Rada postanowiła, że: *„Członkowie zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych bądź społecznie.”*. Tymczasem zgodnie z treścią art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie *„członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych”*. Z powyższego wynika, że podejmując § 8 ust. 5 uchwały dokonała modyfikacji art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, bowiem dodała zwrot *„bądź społecznie”*.

Z uwagi na powyższe należy zaznaczyć, iż organ stanowiący nie powinien w uchwale dokonywać powtórzeń ustawowych, ani dokonywać modyfikacji zapisów ustawowych. Stanowi o tym § 118 w zw. z art. 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”*. Ponadto orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy

interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście konkretnego przypadku należy stwierdzić, że wskazana uchwała Rady Miejskiej w Głuszycy nie odpowiada wymaganiom określonym w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Wszystkie wymienione w tym przepisie elementy muszą być obligatoryjnie zawarte w uchwale rady gminy. Tymczasem w uchwale Nr VI/29/2011 mamy do czynienia głównie z powtórzeniami przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W odniesieniu natomiast do obowiązku uregulowania przez organ stanowiący szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego, nie można uznać, aby w kontekście postanowień § 5 przedmiotowej uchwały, Rada prawidłowo wypełniła kompetencję wynikającą z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały Nr VI/29/2011z dnia 24 lutego 2011 r. w całości. O niedopełnieniu normy kompetencyjnej świadczy zapis § 5 uchwały wskazujący, że intencją Rady było, aby zasady funkcjonowania zespołu zostały uszczegółowione przez sam zespół. Subdelegacja kompetencji Rady na zespół nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Norma art. 9a ust. 15 ustawy przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nakazuje, by to organ stanowiący gminy samodzielnie określił szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu, natomiast ogólne normy jego działania wyznaczają przepisy tej ustawy.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Zgodnie z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: *„Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności 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.”* (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Aleksander Marek Skorupa