

Gorzów Wlkp., dnia 5 maja 2011 r.

NK-I.4131. 159 .2011.AKop

**Rada Gminy
w Maszewie**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 42, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy w Maszewie Nr IV/19/11 z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2011r. Rada Gminy w Maszewie podjęła uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo – tj. art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz. 1493 ze zm), art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010r. Nr 17, poz. 95) oraz § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Natomiast stosownie do art. 9a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie:

„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.”

Ponadto w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi (art. 9a ust. 4 ustawy). W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 5 ustawy). Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż wolą ustawodawcy było, by w skład zespołu obligatoryjnie weszli przedstawiciele instytucji wymienionych w pkt 1 – 6 ust. 3 oraz ust. 4 art. 9a ustawy. Możliwość decydowania przez organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wyboru instytucji, z których zostaną powołani członkowie zespołu ogranicza się wyłącznie do możliwości powołania przedstawicieli prokuratury oraz przedstawicieli podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

W badanej uchwale w drugim § 1 ust. 3 załącznika do uchwały zatytułowanym „Postanowienia ogólne” rada gminy wskazała podmioty,

których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu obligatoryjnie z mocy ustawy. Oznacza to, iż rada postanowiła odnośnie kwestii, którą uregulował już sam ustawodawca w art. 9a ust. 3 - 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Natomiast regulacje zawarte w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały zatytułowanym „Postanowienia ogólne” stanowią powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 9b ust. 1 ustawy. Ustawa w sposób jednoznaczny reguluje również kwestię zawierania porozumień pomiędzy wójtem gminy a podmiotami wchodzącymi w skład zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 8), w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy (§ 2 ust. 1 załącznika do uchwały). Ustawa uregulowała również kwestię zapewnienia przez ośrodek pomocy społecznej obsługi administracyjno-technicznej zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 9 ustawy). Wolą ustawodawcy było także aby przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego był wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków (art. 9a ust. 6 ustawy). Również wolą ustawodawcy, a nie organu stanowiącego gminy jest, by członkowie zespołu wykonywali zadania w ramach swoich obowiązków służbowych i zawodowych (art. 9a ust. 13 ustawy). Na częstotliwość posiedzeń zespołu wskazuje bezpośrednio przepis art. 9a ust. 7 ustawy. Natomiast zapis § 2 ust. 3 uchwały stanowiący, iż Przewodnicząca/y Zespołu jest wybierany na pierwszym posiedzeniu zespołu spośród jego członków stanowi powtórzenie art. 9a ust. 6 ustawy. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w sposób jednoznaczny reguluje także kwestie dotyczące składania oświadczeń o poufności (art. 9c ust. 2 ustawy). Kolejną materią uregulowaną przez ustawodawcę jest to, iż 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 (art. 9 b ust.2 ustawy).

Należy podkreślić, że zgodnie z normą wynikającą z art. 9a ust. 15 ustawy rada gminy, w ramach uchwały ustala tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Zatem uchwała podjęta przez radę gminy winna wyczerpująco odnieść się wyłącznie do zagadnień w tym zakresie. Natomiast przedmiotowa powtarza przepisy ustawy a pomija kwestię trybu powoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego. Nie został uregulowany również tryb odwołania członka Zespołu, ponieważ § 6 ust. 1 uchwały powołuje się na tryb właściwy dla powołania członka Zespołu, który de facto nie został uregulowany.

Wskazane wyżej zapisy kwestionowanej uchwały naruszają przepisy prawa materialnego tj. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Rada gminy tym samym obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego.

Podkreślić należy ponownie, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14.12.2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Wskazanie w § 4 załącznika do uchwały zadań Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego jest przekroczeniem delegacji ustawowej. Ponadto materia ta została uregulowana w art. 9 b ustawy. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej



Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377).

Naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest wprowadzenie w § 4 zapisu, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Zdaniem organu nadzoru uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania jest aktem prawa miejscowego. Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie gminy. Uchwała rady gminy podejmowana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 9a pkt 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zdaniem organu nadzoru ma charakter generalny, zawiera normy abstrakcyjne i powszechnie obowiązujące daną społeczność lokalną.

Konsekwencją powyższego jest obowiązek ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym i wejście jej w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Brak postanowienia o ogłoszeniu uchwały w dzienniku urzędowym i ustalenie, że wchodzi w życie z dniem podjęcia istotnie narusza wskazane wyżej przepisy ustawy i przekłada się na ważność całego aktu prawnego.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje , iż zgodnie z § 29 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100 , poz. 908), uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały.

W załącznikach do uchwały zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Zatem należy stwierdzić, iż w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych.

Ponadto stosownie do § 139 wskazanego powyżej rozporządzenia tekst uchwały i zarządzenia rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała albo zarządzenie są wydawane. Załącznik do uchwały nie może tym samym rozpoczynać się od wskazania podstawy prawnej, która ponadto jest inna od podstawy prawnej samej uchwały. Organ nadzoru wskazuje, iż zarządzenie Wójta jest aktem wykonawczym do uchwały i nie może stanowić podstawy prawnej. Na dzień wydania rozstrzygnięcia nadzorczego Zarządzenie Nr 23/10 Wójta Gminy Maszewo z dnia 16 grudnia 2010r. w sprawie powołania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie wpłynęło do organu nadzoru. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż załącznik do uchwały zawiera dwa § 1. Pierwszy z nich został zatytułowany jako podstawa prawna natomiast drugi § 1 zatytułowany jest postanowienia ogólne.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Otrzymują:

adresat

a/a

RADCA PRAWNY
mgr Tomasz Domina
R-ZG-G-298

z up. **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Czesław Domański
DYREKTOR GENERALNY

05.05.64 z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Krzyszyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli