

Rada Gminy

Żagań

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 10 stycznia 2011r. uchwały Nr III/19/10 Rady Gminy Żagań z dnia 28 grudnia 2010r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2010r. Rada Gminy Żagań podjęła uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowe warunki 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. - zwana dalej ustawą), § 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) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2010r. Nr 17 poz. 95).

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zgodnie z którym „rada gminy określi, w drodze

uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania."

Przepis powyższy wskazuje zatem nie tylko zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi gminy. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując w ramach art. 9a ust. 15 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest wskazać, w jakim trybie i w jaki sposób będą zarówno powoływani jak i odwoływani członkowie zespołu interdyscyplinarnego. Ponadto ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia warunków, na jakich zespół ten będzie funkcjonował. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego musi zawierać odniesienie do zagadnień wskazanych art. 9a ust. 15 ustawy i jednocześnie nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

Podjmując przedmiotową uchwałę rada wskazała podmiot właściwy do powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy (§ 1 uchwały) oraz określiła kiedy następuje odwołanie członka zespołu (§ 2 uchwały). Natomiast w załączniku do uchwały wprowadzony został *Regulamin zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie*.

Kwestionowana uchwała nie określa ani sposobu ani też trybu, w jakim będą powoływani członkowie tego zespołu. Podjmując przedmiotową uchwałę rada ograniczyła regulacje w tym zakresie do wskazania, że przedstawiciele poszczególnych instytucji zostaną wskazani do pracy w zespole imiennie przez osoby kierujące tymi instytucjami oraz, że zespół ten powoływany będzie przez wójta zarządzeniem - czyli w tym przypadku postanowiła odnośnie kwestii, którą uregulował już sam ustawodawca (art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). Wolą ustawodawcy było, aby w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodził przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych i kuratorzy sądowi (art. 9a ust. 3 i 4 ustawy). Dopuszczał on możliwość wejścia w skład zespołu również innych podmiotów, tj. prokuratorów oraz przedstawicieli podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 5 ustawy). Regulacje przedmiotowej uchwały wskazują natomiast, że powierzając wykonanie uchwały wójtowi i nie precyzując sposobu i trybu powołania członków zespołu, rada stanowiąc w tym zakresie pozostawiła organowi wykonawczemu gminy. Regulacja zawarte w § 1 uchwały oraz w Rozdziale 2 załącznika do uchwały, zdaniem organu nadzoru, nie określają ani trybu ani sposobu

powołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Również w zakresie sposobu i trybu odwołania członków zespołu, w ocenie organu nadzoru, rada nie wykonała delegacji ustawowej. Rada określiła bowiem tylko przesłanki powodujące odwołanie członka zespołu. Regulacji zawartych w § 2 uchwały nie można uznać za określenie sposobu i trybu, w jakim to odwołanie następuje.

Ponadto w Rozdziale 1 załącznika do uchwały rada określiła zadania realizowane przez zespół interdyscyplinarny. Wskazać należy, iż zakres powyższej regulacji ustawodawca określił w art. 9b ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Wskazane w Rozdziale 2 załącznika do uchwały upoważnienie wójta gminy do powołania zespołu interdyscyplinarnego (pkt 2) oraz uprawniające zespół do tworzenia grup roboczych (pkt 5) wynikają bezpośrednio z art. 9a ust. 2 i 10 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Natomiast regulacje ujęte w Rozdziale 3 załącznika do uchwały w pkt 3 - 6 dotyczące funkcjonowania zespołu zostały uregulowane przez ustawodawcę w art. 9a ust. 6, 7, 9 i 13 ustawy i tym samym nie należą do materii, która została powierzona do uregulowania radzie gminy w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Ustawa w sposób jednoznaczny reguluje również kwestię zawierania porozumień pomiędzy wójtem gminy a podmiotami wchodzącymi w skład zespołu interdyscyplinarnego, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy. Wskazane postanowienia uchwały stanowią jedynie powtórzenie regulacji ustawowej i w tym zakresie istotnie naruszają obowiązujące prawo. W powyższej sytuacji na uwagę zasługuje wyrok NSA we Wrocławiu, w którym sąd stwierdził, że: *uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy* (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

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 do zagadnień w tym zakresie. Jednocześnie należy stwierdzić, że ustawodawca nie przyznał radzie gminy kompetencji do wprowadzenia w drodze uchwały regulacji dotyczących celów oraz zadań zespołu interdyscyplinarnego. Skoro ustawodawca nie przyznał kompetencji do wprowadzenia szczegółowej regulacji w drodze uchwały rady, to należy uznać, że mają tu zastosowanie

przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Podjęta przez Radę Gminy uchwała nie spełnia powyższych wymagań, a tym samym w ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo.

Jednocześnie rada gminy w § 5 uchwały postanowiła, że *„uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011r. i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”*. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania nie może zostać uznana za akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż dotyczy podmiotów niezależnych od gminy, będących w stosunku do niej podmiotami zewnętrznymi. Zespół interdyscyplinarny, realizując przyznane mu zadania, podejmuje i inicjuje działania w stosunku do podmiotów zewnętrznych, do osób żyjących w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie i dotkniętych tym negatywnym zjawiskiem, będących jej ofiarami, a także osób stosujących przemoc w rodzinie. Postanowienia uchwały mają charakter normatywny, ponieważ kształtują prawa i obowiązki jej adresatów - kręgu podmiotów bliżej nieokreślonych. Skoro zatem uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, to jej publikacja staje się obowiązkowa (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) niezwłocznie po jej podjęciu przez radę gminy (art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *„Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”*. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Brak określenia terminu ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa i przekłada się na ważność aktu.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że 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.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

WZ. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Jan Świrepo
Wicewojewoda Lubuski

Otrzymują:

1. Adresat.
2. A/a.

RADCA PRAWNY
Angelika Zielińska
nr RZG-G-288

Krzyszyna Brodawska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli