

Rada Gminy Zwierzyn

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
Wojewody Lubuskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości** uchwały nr IV/13/2010 Rady Gminy Zwierzyn z dnia 29.12.2010 r. w sprawie przyjęcia programu szczegółowych warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Zwierzyn.

Uzasadnienie

W dniu 29.12.2010 r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła uchwałę nr IV/13/2010 w sprawie przyjęcia programu szczegółowych warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Zwierzyn.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5.01.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem tj. art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.), art. 7 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj.: Dz. U z 2010 r., Nr 17, poz. 95).

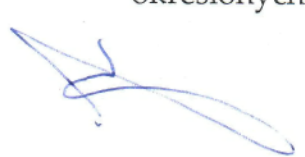
Naruszenie przywołanych wyżej przepisów polega na wprowadzeniu w kwestionowanej uchwale w §3 zapisu, wedle którego uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Zapis powyższy niedopuszczalny jest zaś w przypadku aktów prawa miejscowego, które, stosownie do treści przywołanego wyżej art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podlegają obligatoryjnej publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Analiza art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nakazuje stanąć na stanowisku, iż podejmowane na jego podstawie uchwały winny być zaliczane do aktów prawa miejscowego. W judykaturze

akcentuje się, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (*vide* wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, iż zespół interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie nie stanowi organu wewnętrznego rady gminy czy też organu pomocniczego wójta ani gminnej jednostki organizacyjnej. Jest to podmiot odrębny od organów gminy, realizujący ustawowo określone zadania gminy związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Uchwała ta jest więc skierowana do podmiotów zewnętrznych zarówno w odniesieniu do składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego, jak i warunków funkcjonowania tego zespołu. 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.

Zaakcentowania wymaga również fakt, iż o abstrakcyjności przepisów przedmiotowej uchwały stanowi także możliwość wielokrotnego ich stosowania, gdyż akt ten nie dotyczy jednorazowej sytuacji powołania czy też odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Jednocześnie na generalny charakter przepisów badanej uchwały wpływa okoliczność, iż na brzmienie jej postanowień może się powołać każdy podmiot delegujący swoich przedstawicieli do zespołu oraz każda osoba, której prawa i obowiązki będą się odnosić do zakresu działania zespołu interdyscyplinarnego.

Poza wyżej omówionym zakresem, uchwała Rady Gminy dotknięta jest jednak i innymi wadami prawnymi. W rozdziale 1 pkt 2, 3 i 4 „Trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego” stanowiącego załącznik do kwestionowanej uchwały, Rada Gminy określiła cele i zadania zespołu interdyscyplinarnego. Powyższe regulacje w sposób oczywisty wykraczają poza ramy delegacji ustawowej zawarte w art. 9a ust. 15 omawianej ustawy. Godzi się zauważyć, iż w oparciu o dyspozycję normy prawnej wysłowionej w powyższym przepisie, organ stanowiący gminy został upoważniony do określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego a także warunków jego funkcjonowania. Według słownika języka polskiego (Nowy słownik języka polskiego Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, str. 1243 i 1050) zasada to „reguła, norma postępowania, prawo podstawowe”. Tryb natomiast to „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system”. Określenie celów

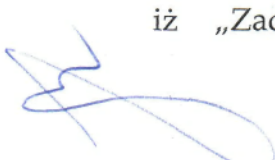


działania zespołu i jego zadań bezsprzecznie zatem nie mieści się w granicach upoważnienia określonych przez ustawodawcę w przytoczonym wyżej przepisie.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała kwestie, których normować nie może.

Dodatkowego odnotowania wymaga okoliczność, iż kwestionowane zapisy stanowią powtórzenie uregulowań zawartych w art. 9b ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Godzi się natomiast zauważyć, iż w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i również stanowi jedną z form wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08 – opubl. LEX nr 511464). Powyższa konstatacja wprost przekłada się na zapisy kwestionowanej uchwały. Należy bowiem zauważyć, iż w rozdziale 1 pkt 3 uchwałodawca wskazał, iż „Zadaniem zespołu (...) jest integrowanie i koordynowanie działań



przedstawicieli różnych podmiotów oraz specjalistów (...)" . Z zapisu powyższego wynika zatem, iż krąg „różnych podmiotów” nie jest niczym ograniczony, co stoi w oczywistej opozycji z uregulowaniem art. 9b ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w którym ustawodawca stanowi nie o „różnych podmiotach” a o podmiotach „o których mowa w art. 9a ust. 3 i 5” (a więc o podmiotach, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego).

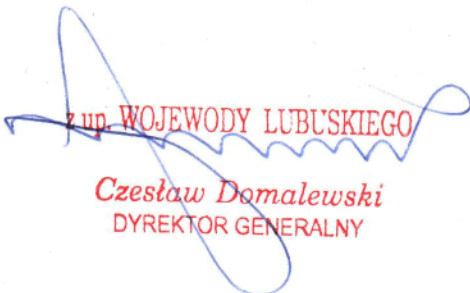
Podobnego uchybienia dopuściła się Rada określając skład zespołu interdyscyplinarnego. W rozdziale 2 pkt 1 załącznika do uchwały wskazano, iż w skład zespołu „mogą” wchodzić przedstawiciele wymienionych w tym punkcie instytucji. W kontekście powyższego należałoby zatem wnioskować, iż członkostwo w zespole np. przedstawicieli Policji czy ochrony zdrowia nie jest konieczne. Konkluzja taka jest jednak sprzeczna z zapisem art. 9a ust. 3 omawianej ustawy, w którym ustawodawca wyraźnie przesądza o składzie zespołu posługując się zwrotem „wchodzi”. Tak zredagowany przepis ustawowy nie pozostawia wątpliwości, iż udział w zespole podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3 pkt 1-6 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie ma charakter obligatoryjny a nie fakultatywny.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza przywołane na wstępie przepisy, stąd też koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności w całości, celem wyeliminowania z obrotu prawnego.

Stąd też orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

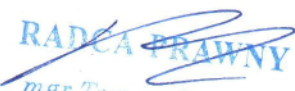
Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.


z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY

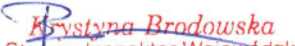
Otrzymują:

1. adresat
2. ad acta

Sławomir Dudziak


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

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli


Krystyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli