

Rada Miejska w Szlichtyngowej

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 III/20/2010 Rady Miejskiej w Szlichtyngowej z dnia 30.12.2010 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

W dniu 30.12.2010 r. Rada Miejska w Szlichtyngowej podjęła uchwałę nr III/20/2010 w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7.01.2011 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).

Podstawowe naruszenie przywołanych wyżej przepisów polega na wprowadzeniu w kwestionowanej uchwale w §9 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 ust. 1 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 Miasta dotknięta jest jednak i innymi wadami prawnymi. W § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały lokalny prawodawca określa podmioty, których przedstawiciele mają wchodzić w skład zespołu. W sformułowanym katalogu pominięto jednak przedstawicieli ochrony zdrowia, których członkostwo w zespole jest obowiązkowe i wynika wprost z art. 9a ust. 3 pkt 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Rada Miasta w podjętej uchwale ukształtowała zatem skład zespołu interdyscyplinarnego w sposób węższy aniżeli wynika to z przepisów ustawowych.

Za sprzeczne z prawem należy uznać także postanowienia zawarte w §2 i 3 przedmiotowej uchwały. W wyżej wymienionych przepisach Rada Miasta dokonała wyznaczenia celów działania zespołu interdyscyplinarnego oraz sposobów ich realizacji. 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 określania 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 sposobu ich realizacji bezsprzecznie zatem nie mieści się w granicach upoważnienia zakreślonych przez ustawodawcę w przytoczonym wyżej przepisie. Już sam powyższy fakt przemawiałby zatem za stwierdzeniem nieważności badanej uchwały w omówionym zakresie, nie mniej nie można nie odnotować, iż Rada Miasta nie tylko przekroczyła zakres delegacji ustawowej, ale określając cele zespołu uczyniła to w sposób niezgodny z art. 9b ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Przywołany wyżej przepis wyraźnie określa jakie są zadania zespołu interdyscyplinarnego zaliczając do nich: integrowanie i koordynowanie działań podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 5 ustawy, oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zadania powyższe realizowane są zaś poprzez m.in.: diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie, rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym, inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie. Powyższe uregulowania ustawowe w sposób oczywisty nie korelują z zapisami kwestionowanej uchwały zawartymi w jej §2 i 3.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej mamy do czynienia również w zapisie §4 ust. 3 kwestionowanej uchwały. W przepisie powyższym Rada zastrzegła, iż w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi kierownicy instytucji, które podpisały porozumienia o współpracy. Godzi się zauważyć, iż ustawodawca nie tylko nie upoważnił Rady do dokonania takiego dookreślenia, ale co więcej jest ono sprzeczne z zapisami omawianej ustawy, która w art. 9a ust. 3 wyraźnie wskazuje, iż w skład zespołu wchodzi „przedstawiciele” podmiotów wymienionych w tym przepisie. Powyższe oznacza, iż w wyłącznej gestii kierowników instytucji współpracujących leży wskazanie, kto będzie tą instytucję reprezentował w zespole interdyscyplinarnym.

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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do

źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegos organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)."

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.

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

RADCA PRAWNY
mgr Tomasz Domina
R-20-G-298

Otrzymują:

1. adresat
2. ad acta

30.01.2014 Duda