

Gorzów Wlkp., 25 maja 2011r.

NK.I.4131.189.2011.AZie

Rada Miejska

w Skwierzynie

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 29 kwietnia 2011r. uchwały Nr VII/54/11 Rady Miejskiej w Skwierzynie z dnia 21 kwietnia 2011r. w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, w części: § 7, § 8 ust. 5, § 9, §10 ust. 6 i 7 i § 11 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2011r Rada Miejska w Skwierzynie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części: § 7, § 8 ust. 5, § 9, §10 ust. 6 i 7 i § 11 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) 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).

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.

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest wprowadzenie zapisów § 9 uchwały, gdyż uregulowania zawarte w tych przepisach uchwały uprawniające zespół do tworzenia grup roboczych wynikają bezpośrednio z art. 9a ust. 10 – 14 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ponadto kompetencja do tworzenia grup roboczych przez zespół interdyscyplinarny wynika z mocy ustawy i nie jest uzależniona od woli organu stanowiącego gminy. Ustawa w sposób jednoznaczny określa również kwestię zawierania porozumień pomiędzy wójtem gminy, a podmiotami wchodzącymi w skład zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 8 ustawy), w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy (§ 7 uchwały). Na częstotliwość posiedzeń zespołu (§ 10 ust. 7 uchwały) wskazuje bezpośrednio przepis art. 9a ust. 7 ustawy. Także zapisy § 10 ust. 6 uchwały wskazujące, iż członkowie zespołu i grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych wynikają bezpośrednio z art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a tym samym wykraczają poza delegację ustawową. Obowiązek złożenia oświadczeń o poufności przez członków zespołu nakłada przepis art. 9c ust. 2 ustawy, a zatem nie jest to materia powierzona do uregulowania organowi stanowiącemu gminy w ramach aktu prawa miejscowego (§ 8 ust. 5 uchwały). Ponadto akt prawa miejscowego nie może zawierać upoważnienia do stosowania przepisów ustawy. Ustawa jest aktem wyższego rzędu i jej moc obowiązująca nie jest uzależniona od woli organu stanowiącego gminy. Przepisy ustawy wchodzi w życie z dniem określonym w ustawie, a nie w akcie prawa miejscowego. Dlatego też w ocenie organu nadzoru zapisy § 11 uchwały wskazujące, iż „w sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie mają przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie” wykraczają poza kompetencje rady gminy w zakresie stanowienia prawa miejscowego. 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. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi 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 SA. 385/99). 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). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa. Dokonywanie przez radę wykładni rozszerzającej przepisu kompetencyjnego w przypadku uchwalania aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa, co potwierdza zarówno doktryna jak i orzecznictwo. Jednocześnie 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. „Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie (...) raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Pogląd taki został ugruntowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym np. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003r. sygn. akt II SA/WR 2572/02.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.



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.


z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. Adresat.

DYREKTOR
2. A/a.
Wydziału Nadzoru i Kontroli


Teresa Kaczmarek

RADCA PRAWNY


Angelika Zielińska
nr RZG-G-288