

Gorzów Wlkp., dnia 29 września 2011 r.

NK.I.4131.353.2011.MGrz

**Rada Gminy  
Niegosławice**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr X/56/2011 Rady Gminy Niegosławice z dnia 9 września 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania w części § 2 ust. 3 słów: „w uzasadnionych przypadkach”, § 5, § 14 i § 15.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 9 września 2011 r. Rada Gminy Niegosławice podjęła uchwałę w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 15 września 2011 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.).

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.

W § 2 ust. 3 uchwały rada gminy postanowiła, że w uzasadnionych przypadkach Wójt Gminy może poszerzyć skład osobowy zespołu interdyscyplinarnego o podmioty, o których mowa w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z 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. Przy czym należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w przepisie art. 9a ust. 5 nie uzależnił udziału podmiotów w nim wymienionych od wystąpienia uzasadnionych przypadków. Taki zapis mógłby doprowadzić do sytuacji, w której przedstawiciel prokuratury lub przedstawiciel podmiotu innego niż te, które określone są w ust. 3, uznałby swój udział w pracach zespołu interdyscyplinarnego za konieczny, a wójt mógłby stwierdzić, że nie wystąpiły uzasadnione przypadki i mógłby postanowić o niepowołaniu go do składu zespołu. Zdaniem organu nadzoru ustawodawca dał wymienionym podmiotom prawo uczestniczenia w pracach zespołu, a organ stanowiący gminy nie może tego uprawnienia, w drodze uchwały, uzależnić od wystąpienia uzasadnionych przypadków. Rada postanowiła zatem odmiennie odnośnie kwestii, którą uregulował już sam ustawodawca w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Przedstawiciele podmiotów wymienionych w powołanym wyżej przepisie mogą wchodzić w skład zespołu interdyscyplinarnego i nie można uznać, że kwestia stanowienia w jakich przypadkach może to nastąpić została powierzona do unormowania radzie gminy w drodze aktu prawa miejscowego.

Ponadto Rada Gminy w § 5 wskazała, że zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między Wójtem Gminy Niegosławice a jednostkami delegującymi poszczególnych członków zespołu. W ocenie organu nadzoru ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w sposób jednoznaczny określa kwestię zawierania porozumień pomiędzy wójtem gminy, a podmiotami wchodzącymi w skład zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 8 ustawy), dlatego też nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy. Również uregulowania zawarte w § 14 uchwały uprawniające zespół do tworzenia grup roboczych wynikają bezpośrednio z art. 9a ust. 10 – 14 ustawy. Ponadto w § 15 uchwały rada gminy postanowiła, iż członkowie zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych bądź społecznie. Powyższa regulacja stanowi powtórzenie, a zarazem modyfikację przepisu art. 9a ust. 13 ustawy, zgodnie z którym członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Powyższy przepis wyraźnie stanowi, że zadania wykonywane są przez członków zespołu w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, a nie społecznie, jak to postanowiła Rada Gminy Niegosławice.

Podkreślić należy, 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). 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 zawężającej 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 w sentencji.

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**  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

*Teresa Kazmarek*

**INSPEKTOR**  
w Wydziale Nadzoru i Kontroli  
*Monika Grzesiak*  
**Monika Grzesiak**