

Rada Miasta Jasień

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 części, tj. w zakresie §2, §3 oraz §4 ust. 1 i 2, §5 co do słów: „oraz jego regulamin organizacyjny” oraz §10 ust. 3 uchwały Rady Miasta Jasień z dnia 16.06.2011 nr VIII/64/11 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.**

Uzasadnienie

W dniu 16.06.2011 r. Rada Miasta Jasień podjęła uchwałę nr VIII/64/11 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1.07.2011 r.

Przeprowadzona 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.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

Naruszenie przywołanego wzorca kontroli legalności przejawia się w uchwaleniu wskazanych w sentencji przepisów z przekroczeniem posiadanych przez Radę kompetencji prawodawczych.

Zgodnie z kwestionowanym §2 badanej uchwały: „Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, między innymi organizując pracę Zespołu Interdyscyplinarnego.”. Stosownie zaś do treści §3: „Zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz w ramach realizacji zadań Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.”. Dokonując oceny legalności powyższych zapisów zwrócić należy uwagę, iż w oparciu o dyspozycję normy prawnej wysłowionej w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu (...), 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”. Określanie zadań gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (vide §2) jak również wskazywanie, jakie zadania ma realizować zespół (vide §3) bezsprzecznie nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego.

Z tożsamej przyczyny zakwestionować należy część zapisu §5 badanej uchwały, w którym Rada upoważniła Burmistrza do nadawania Zespołowi interdyscyplinarnemu regulaminu organizacyjnego. Przede wszystkim zauważyć należy, iż to rolą Rady było określenie „szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu”, stąd wszystkie zapisy dotyczące tej materii winny być zawarte w uchwale, a nie regulaminie. Jeżeli jednak intencją organu stanowiącego było danie członkom zespołu możliwości dodatkowego uregulowania kwestii organizacyjnych, to uprawnienie do nadania regulaminu winno być przyznane właśnie zespołowi, nie zaś organowi wykonawczemu. Rada w zakresie posiadanych uprawnień prawodawczych nie posiada bowiem legitymacji do kształtowania praw i obowiązków Burmistrza Miasta.

Zakwestionowanie zapisów §4 ust.1 badanej uchwały stanowi natomiast pochodną faktu, iż Rada ukształtowała skład zespołu w sposób niezgodny z ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W omawianym przepisie pominięto bowiem w składzie zespołu przedstawicieli gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, których członkostwo w zespole jest z mocy art. 9a ust. 3 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy

(...) obligatoryjne. Rada tymczasem nie tylko, że pominęła ustawowo wskazany podmiot, to dokonała wyliczenia członków zespołu w sposób wyczerpujący i zamknięty (na co wprost wskazuje użycie zwrotu „wchodzą”, bez określenia „w szczególności”). Tak sformułowany przepis pozostaje więc w oczywistej sprzeczności w regulacją ustawową.

Stwierdzenie nieważności §4 ust. 2 wynika zaś z tego, iż Rada zmodyfikowała w nim przepis art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy (...), zgodnie z którym: „W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.”. W kwestionowanym zapisie §4 ust. 2 badanej uchwały organ stanowiący powtórzył część zapisu ustawowego (dotyczącą Prokuratora) oraz pominął część dotyczącą możliwości członkostwa w zespole przedstawicieli innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Dodatkowo jako członka zespołu wskazano przedstawiciela Straży Miejskiej w sytuacji, gdy do ustawowych zadań tej formacji nie należy działanie na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, co w konsekwencji oznacza brak możliwości członkostwa jej przedstawiciela w zespole interdyscyplinarnym.

Z tożsamyh przyczyn co wyżej omówione należy zakwestionować zapis §10 ust. 3 badanej uchwały. Zgodnie z jego treścią: „Posiedzenia Zespołu Interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.”. Zapis powyższy stanowi jednak zmodyfikowane powtórzenie art. 9a ust. 7 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy (...), stosownie do którego: „Posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące.”.

W tym miejscu zaakcentować należy, iż w sytuacji, gdy organ stanowiący decyduje się na powtarzanie w podejmowanych uchwałach zapisów ustawowych (co jest praktyką co do zasady niedozwoloną) winien to czynić tylko wyjątkowo i ze szczególną precyzją. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i 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, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08). Powyższe nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Zgodzić bowiem należy się z poglądem, iż możliwe jest dopuszczenie w uchwale j.s.t. przywołania regulacji ustawowych w celach porządkujących, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie jest ono dezinformujące czy też błędne (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., III SA/Wr 650/10). Powtórzenia dokonywane w zapisach badanej uchwały nie czynią jednak zadość powyższemu wymogowi.

Mając w polu widzenia powyższe uwagi 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.

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Czesław Domański
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują: DYREKTOR
Wydziału Nadzoru i Kontroli

1. adresat
2. ad-acta Kaczmarek

INSPEKTOR
w Oddziale Nadzoru
w Wydziale Nadzoru i Kontroli
Sławomir Dudziak