

**Rada Gminy  
Zielona Góra**

### **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 III/12/10 Rady Gminy Zielona Góra z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 grudnia 2010 r. Rada Gminy w Zielonej Górze podjęła uchwałę w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru dnia 7 stycznia 2011 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała 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.) 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 (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95)

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 szczególne 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.

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada wskazała podmiot właściwy do powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy, określiła kiedy następuje odwołanie członka zespołu (§ 2 załącznika do uchwały), oraz wskazała cele i zadania zespołu (§ 3 i § 4 załącznika do uchwały).

Kwestionowana uchwała nie określa zatem ani sposobu ani też trybu, w jakim będą powoływani członkowie tego zespołu. Podjętą przedmiotową uchwałę rada ograniczyła regulacje w tym zakresie do wskazania, że zespół ten powoływany będzie przez wójta zarządzeniem, czyli postanowiła odnośnie kwestii, którą uregulował już sam ustawodawca (art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

Wolą ustawodawcy było, aby w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodził przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych i kuratorzy sądowi (art. 9a ust. 3 i 4 ustawy). Dopuścił on możliwość wejścia w skład zespołu również innych podmiotów, tj. prokuratorów oraz przedstawicieli podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 5 ustawy). Regulacje przedmiotowej uchwały wskazują natomiast, że powierzając wykonanie uchwały wójtowi i nie precyzując sposobu i trybu powołania członków zespołu, rada stanowiąc w tym zakresie pozostawiła organowi wykonawczemu gminy. Regulacja § 2 załącznika do uchwały, zdaniem organu nadzoru, nie stanowi zatem ani trybu ani sposobu powołania członków zespołu. Również w zakresie sposobu i trybu odwołania członków zespołu, w ocenie organu nadzoru, Rada nie wykonała delegacji ustawowej. Rada określiła bowiem tylko przesłanki powodujące odwołanie członka zespołu. Regulacji zawartych w § 2 załącznika do uchwały nie można uznać za określenie sposobu i trybu, w jakim to odwołanie następuje.

Ponadto ustawa w sposób jednoznaczny reguluje kwestię zawierania porozumień pomiędzy wójtem gminy a podmiotami wchodzącymi w skład zespołu interdyscyplinarnego, w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy. Wskazane postanowienia uchwały stanowią jedynie powtórzenie regulacji ustawowej i w tym zakresie istotnie naruszają obowiązujące prawo. W powyższej sytuacji na uwagę zasługuje wyrok NSA we Wrocławiu, w którym sąd stwierdził, że: *uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem 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* (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Niezależnie od powyższego, zdaniem organu nadzoru, zapis § 2 ust. 4 pkt a i c załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z § 2 ust. 4 pkt a odwołania

członka Zespołu dokonuje Wójt Gminy w sytuacji zgonu członka Zespołu. Zgodnie z obowiązującym prawem każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną. Zdolność prawną jest to zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków. Zdolność prawną człowiek traci w chwili śmierci. W ocenie organu nadzoru członek zespołu interdyscyplinarnego po śmierci nie może zostać odwołany przez wójta gminy, gdyż osoba ta nie może być już podmiotem praw i obowiązków. W takiej sytuacji uzasadnione wydaje się przyjęcie, iż członkostwo w zespole wygaśnie. Zapis § 2 ust. 4 pkt c przewiduje możliwość odwołania członka zespołu interdyscyplinarnego na uzasadniony wniosek Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Zdaniem organu nadzoru Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej taki wniosek winien złożyć do jednostki delegującej danego członka zespołu, a dopiero na wniosek tej jednostki może dojść do jego odwołania przez wójta.

Ponadto naruszeniem obowiązującego prawa jest wprowadzenie zapisu § 3 kwestionowanej uchwały, gdzie stwierdzono, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

W świetle art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie gminy. Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, takie akty nakładają najczęściej na członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Takim aktem jest niewątpliwie uchwała określająca tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego zajmującego się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Zespół interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie nie jest organem wewnętrznym rady gminy ani też organem pomocniczym wójta czy gminnej jednostki organizacyjnej. Jest to podmiot odrębny od organów gminy, który realizuje ustawowo określone zadania gminy związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania 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. Podkreślenia również wymaga, 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 fakt, iż na brzmienie jej postanowień może powołać się

każdy podmiot delegujący swoich przedstawicieli do Zespołu oraz każda osoba, której prawa i obowiązki będą odnosić się do zakresu działania zespołu interdyscyplinarnego.

Konsekwencją jest zatem fakt, iż powyższy akt musi być ogłoszony, zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym i powinien wchodzić w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wyżej wymienionym publikatorze.

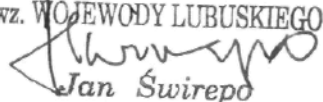
Brak postanowienia o ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały będącej aktem prawa miejscowego i ustalenie, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że zgodnie z § 29 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach do uchwały zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Zatem należy stwierdzić, iż w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.


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.

wz. WOJEWODY LUBUSKIEGO  
  
Jan Świrepo  
Wicewojewoda Lubuski

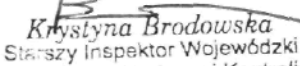
Otrzymują:

1. adresat

② a/a

**RADCA PRAWNY**  
  
Angelika Zielińska  
nr RZG-G-288

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

  
Krystyna Brodowska  
Starszy Inspektor Wojewódzki  
w Wydziale Nadzoru i Kontroli