

Gorzów Wlkp., 4 marca 2011r.

NK.I.4131.78.2011.AZie

Rada Miejska
w Cybince

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 4 lutego 2011r. uchwały Nr V/12/11 Rady Miejskiej w Cybince z dnia 27 stycznia 2011r. w sprawie trybu powoływania i odwoływania członków Interdyscyplinarnego Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 stycznia 2011r. Rada Miejska w Cybince podjęła uchwałę w sprawie trybu powoływania i odwoływania członków Interdyscyplinarnego Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała 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.

Podjmując przedmiotową uchwałę rada wskazała podmiot właściwy do powołania i odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy (§ 2 ust. 6 uchwały) oraz określiła kiedy następuje odwołanie członka zespołu (§ 2 ust. 13 uchwały). Kwestionowana uchwała nie określa natomiast ani sposobu ani trybu, w jakim będą powoływani członkowie tego zespołu. Podjmując uchwałę rada ograniczyła regulacje w tym zakresie do wskazania podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego - czyli w tym przypadku postanowiła odnośnie kwestii, którą uregulował już sam ustawodawca w art. 9a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Treść podjętej uchwały wskazuje natomiast, że powierzając wykonanie uchwały wójtowi i nie precyzując sposobu i trybu powołania członków zespołu, rada stanowienie w tym zakresie pozostawiła organowi wykonawczemu gminy. Badana uchwała w ocenie organu nadzoru, nie określa ani trybu, ani sposobu powołania członków zespołu interdyscyplinarnego. Również w zakresie sposobu i trybu odwołania członków zespołu organ stanowiący gminy nie wykonał delegacji ustawowej. Rada określiła bowiem tylko przesłanki powodujące odwołanie członka zespołu. Regulacji zawartych w § 2 ust. 13 uchwały nie można uznać za określenie sposobu i trybu, w jakim to odwołanie następuje. W akcie podjętym przez radę gminy nie wykonano również obowiązku określenia warunków na jakich zespół będzie funkcjonował.

Ponadto w § 2 ust. 1 i 2 uchwały rada określiła zadania realizowane przez zespół interdyscyplinarny. Zakres powyższej regulacji ustawodawca określił w art. 9b ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ustawa w sposób jednoznaczny określa również kwestię zawierania porozumień pomiędzy wójtem gminy a podmiotami

wchodzącymi w skład zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 8), w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy (§ 2 ust. 6 uchwały). Moment wyboru przewodniczącego (§ 2 ust. 7 uchwały) oraz częstotliwość posiedzeń zespołu (§ 2 ust. 7 uchwały) wskazuje bezpośrednio przepis art. 9a ust. 6 i 7 ustawy. Również zapisy § 2 ust. 10 uchwały uprawniające zespół do tworzenia grup roboczych wynikają bezpośrednio z art. 9a ust. 10 - 14 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a tym samym wykraczają poza delegację ustawową. 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. Rada Miejska w Cybince nie wypełniając delegacji ustawowej i jednocześnie powtarzając w uchwale przepisy ustawy istotnie naruszyła obowiązujące prawo. 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 rozszerzającej, bądź 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 rządu, 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 o nieważności uchwały w całości.

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.
2. A/a.

RADCA PRAWNY
Angelika Zielńska
nr RZG-G-288

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Krzyszyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli