

Rada Miejska w Iłowej

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 całości** uchwały nr 14/6/III/10 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 30.12.2010 r. w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

W dniu 30.12.2010 r. Rada Miejska w Iłowej podjęła uchwałę nr 14/6/III/10 w sprawie uchwalenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10.01.2011 r.

Przeprowadzana 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.), art. 7 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski 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 (tj.: Dz. U z 2010 r., Nr 17, poz. 95).

Podstawowe naruszenie przywołanych wyżej przepisów polega na wprowadzeniu w kwestionowanej uchwale w §17 zapisu, wedle którego uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Zapis powyższy niedopuszczalny jest zaś w przypadku aktów prawa miejscowego, które, stosownie do treści przywołanego wyżej 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, podlegają obligatoryjnej publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Analiza art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nakazuje stanąć na stanowisku, iż podejmowane na jego podstawie uchwały winny być zaliczane do aktów prawa miejscowego. W judykaturze akcentuje się, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa

miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym (*vide* wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, iż zespół interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie nie stanowi organu wewnętrznego rady gminy czy też organu pomocniczego wójta ani gminnej jednostki organizacyjnej. Jest to podmiot odrębny od organów gminy, realizujący ustawowo określone zadania gminy związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Uchwała ta 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.

Zaakcentowania wymaga również fakt, 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 okoliczność, iż na brzmienie jej postanowień może się powołać każdy podmiot delegujący swoich przedstawicieli do zespołu oraz każda osoba, której prawa i obowiązki będą się odnosić do zakresu działania zespołu interdyscyplinarnego.

Poza wyżej omówionym zakresem, uchwała Rady Miasta dotknięta jest jednak i innymi wadami prawnymi. W §2 ust. 2 kwestionowanej uchwały, lokalny prawodawca wskazał, jakie osoby (poprzez wymienienie ich stanowiska) winny być oddelegowane z poszczególnych instytucji w skład zespołu interdyscyplinarnego. Tego typu doprecyzowanie nie mieści się jednak w granicach delegacji ustawowej zawartej w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Godzi się zauważyć, iż w oparciu o dyspozycję normy prawnej wysłowionej w powyższym przepisie, 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”. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż wskazanie konkretnych stanowisk, których piastuni mają wejść w skład zespołu stanowi

niedopuszczalną ingerencję w swobodę decyzji, jaką dał w tym zakresie ustawodawca kierownikom instytucji wymienionych w art. 9a ust. 3 omawianej ustawy. Wykładnia językowa powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż to od decyzji kierownika danej instytucji zależeć będzie jakiego przedstawiciela zdecyduje się delegować do zespołu, Rada Miasta nie jest władna do stawiania w tym zakresie jakichkolwiek wymogów.

W kontekście powyższego zaakcentować należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

W polu widzenia należy mieć także wadliwe sformułowanie §13 kwestionowanej uchwały. W przywołanym przepisie organ stanowiący wskazał, iż posiedzenia zespołu odbywają się w zależności od potrzeb. Zapis powyższy pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 9a ust. 7 omawianej ustawy, zgodnie z którym posiedzenia zespołu odbywają się według potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na trzy miesiące. Częstotliwość spotkań zespołu określona w uchwale Rady Miasta nie koreluje zatem z uregulowaniem ustawowym. 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 sądownoadministracyjnym 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 wykroczenia 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). Dbałości powyższej nie zachowano w formułowaniu kwestionowanego §13 uchwały, w którym inkorporowano jedynie fragment przepisu ustawowego, doprowadzając w konsekwencji do dekompozycji normy prawnej w nim wyśłowionej.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza przywołane na wstępie przepisy, stąd też koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności w całości, celem wyeliminowania z obrotu prawnego.

Stąd też 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.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat
2. ad acta

Sędzialc

[Signature]
RADCA PRAWNY
mgr Tomasz Domina
R-7G-G-208

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

[Signature]
Krzyszyna Brodawska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli