

Rada Miejska w Rzepinie

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE
Wojewody Lubuskiego

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 III/19/10 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 29.12.2010 r. w sprawie określenia trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

W dniu 29.12.2010 r. Rada Miejska w Rzepinie podjęła uchwałę nr III/19/10 w sprawie określenia trybu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4.01.2011 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).

Naruszenie przywołanych wyżej przepisów polega na wprowadzeniu w kwestionowanej uchwale w §5 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 obowiązkowej 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 ust. 1 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 § 3 i 4 Regulaminu gminnego zespołu interdyscyplinarnego stanowiącego załącznik do kwestionowanej uchwały, Rada Miasta określiła cele i zadania zespołu interdyscyplinarnego. Powyższe regulacje w sposób oczywisty wykraczają poza ramy delegacji ustawowej zawarte w art. 9a ust. 15 omawianej ustawy. 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”. Określenie celów działania zespołu i jego zadań bezsprzecznie zatem nie mieści się w granicach upoważnienia określonych przez ustawodawcę w przytoczonym wyżej przepisie.

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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegoś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)."

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała kwestie, których normować nie może.

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.

RADCA PRAWNY

mgr Tomasz Domina
R.ZG-G-298

Z UP. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Czesław Domalewski
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat
2. ad acta

Stawomir Dudziol