

Gorzów Wlkp., dnia 30 marca 2011 r.

**Rada Gminy
Tuplice**

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 IV/26/2011 Rady Gminy w Tuplicach z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Tuplicach oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania w podanej niżej części:

- Rozdział I pkt 1, 2, 3, 4 załącznika do uchwały;
- Rozdział II pkt 1 ppkt „a”-„g”, pkt 2 ppkt 3, 4, 5 lit. „b”, pkt 3 ppkt 4 lit „b” załącznika do uchwały;
- Rozdział III pkt 1,2,7 załącznika do uchwały;
- Rozdział IV pkt 4, 6 załącznika do uchwały;
- Rozdział V pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie „grupa robocza”;
- Rozdział VI.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2011 r. Rada Gminy w Tuplicach podjęła uchwałę w sprawie określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Tuplicach oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 3 marca 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 § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. 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.”

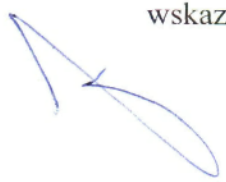
Przepis powyższy wskazuje zatem nie tylko zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w formie uchwały, ale określa jednocześnie granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi gminy. Ustawodawca wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji, wskazując w ramach art. 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. 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.

Zgodnie z art. 9a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie:

„W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele:

- 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;*
- 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;*
- 3) Policji;*
- 4) oświaty;*
- 5) ochrony zdrowia;*
- 6) organizacji pozarządowych.”*

Ponadto w skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi (art. 9a ust. 4 ustawy). W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 5 ustawy). Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż wolą ustawodawcy było, by w skład zespołu obligatoryjnie weszli przedstawiciele instytucji wymienionych w pkt 1 – 6 ust. 3 oraz ust. 4 art. 9a ustawy. Możliwość decydowania przez organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wyboru instytucji, z których zostaną powołani członkowie zespołu ogranicza się wyłącznie do możliwości powołania przedstawicieli prokuratury oraz przedstawicieli podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W badanej uchwale w pkt 1 ppkt „a” – „g” Rozdziału II załącznika do uchwały rada gminy wskazała podmioty, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu obligatoryjnie z mocy



ustawy. Oznacza to, iż rada postanowiła odnośnie kwestii, którą uregulował już sam ustawodawca w art. 9a ust. 3 - 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest również wprowadzenie zapisów pkt 1 Rozdziału I załącznika do uchwały, gdyż materia ta została uregulowana bezpośrednio w art. 9a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Natomiast regulacje zawarte w pkt 2 – 4 Rozdziału I załącznika do uchwały stanowią powtórzenie z modyfikacją przepisu art. 9b ust. 1 i 2 ustawy. Ustawa w sposób jednoznaczny reguluje 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 (pkt 1 Rozdziału III załącznika do uchwały). Decyzją ustawodawcy, a nie organu stanowiącego gminy jest, by członkowie zespołu wykonywali zadania w ramach swoich obowiązków służbowych i zawodowych (art. 9a ust. 13 ustawy). Na częstotliwość posiedzeń zespołu (pkt 4 Rozdziału IV załącznika do uchwały) wskazuje bezpośrednio przepis art. 9a ust. 6 i 7 ustawy. Również zapisy pkt 6 Rozdziału IV załącznika do uchwały oraz pkt 1 w zakresie „grupa robocza” Rozdziału V załącznika do 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. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w sposób jednoznaczny reguluje także kwestie dotyczące składania oświadczeń o poufności (art. 9c ust. 2 ustawy). 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 Gminy odsyłając do stosowania w określonych przypadkach przepisów ustawy (pkt 7 Rozdziału III załącznika do uchwały oraz Rozdział VI załącznika do uchwały) przekroczyła swoje kompetencje, a tym samym istotnie naruszyła prawo. W przedmiotowej sprawie nie istnieją żadne istotne racje przemawiające za uznaniem potrzeby zawierania w akcie prawa miejscowego upoważnienia do stosowania przepisów ustawy. Wskazać przede wszystkim należy, że ustawa jest aktem wyższego rzędu w stosunku do aktu prawa miejscowego, który ma charakter wykonawczy. Zatem niedopuszczalne jest odsyłanie do stosowania przepisów ustawy na mocy aktu niższego rzędu jakim jest uchwała podjęta przez radę gminy na podstawie art. 9a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

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 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 rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”*. Pogląd taki został ugruntowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym np. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003r. sygn. akt II SA/WR 2572/02.

Ponadto w ocenie organu nadzoru zbyteczne są zapisy pkt 2 ppkt 5 lit. „b” oraz pkt 3 ppkt 4 lit. „b” rozdziału II załącznika do uchwały, z których wynika, że członek oraz przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego mogą zostać odwołani w przypadku zgonu.

Zgodnie z obowiązującym prawem każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną. Zdolność prawna 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.

Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że zgodnie z § 29 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. 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.

DYREKTOR GENERALNY

Czesław Domalewski

Otrzymują:

1. adresat
2. a/a

RADCA PRAWNY

Angelika Zielińska
Nr RZG-G-288

z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Krzyszyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

23.03.2011
ko