

Gorzów Wlkp., 6 lipca 2011r.

NK.I.4131.239.2011.AZie

**Rada Miasta
Gorzowa Wlkp.**

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 8 czerwca 2011r. uchwały Nr XI/95/2011 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 25 maja 2011r. w sprawie powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie działającego na terenie miasta Gorzowa Wlkp. oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania, w części: § 1, § 2, § 4, § 5 ust. 2, § 6, § 8, § 12 ust. 2 w zakresie „w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące”, § 13 ust. 4 w zakresie: „lub grupy roboczej”, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24 w zakresie: „i grup roboczych”, § 26 w zakresie: „i grup roboczych” uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2011r Rada Miasta Gorzowa Wlkp. podjęła uchwałę w sprawie powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie działającego na terenie miasta Gorzowa Wlkp. oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała we wskazanej na wstępie części 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.

Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest wprowadzenie zapisów § 2 przedmiotowej uchwały, gdyż materia ta została uregulowana bezpośrednio w art. 9a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Natomiast regulacje zawarte w § 1 uchwały stanowią modyfikację przepisu art. 9b ust. 1 ustawy zgodnie, z którym *„Zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar 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). Dopuszczył 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). Podejmując uchwałę rada w § 4 uchwały wskazała podmioty, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego pomijając jednocześnie przedstawicieli oświaty - czyli w tym przypadku postanowiła odmiennie odnośnie kwestii, którą uregulował już sam ustawodawca w art. 9a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Jednocześnie wskazać należy, że przedstawiciele podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy w tym między innymi przedstawiciele oświaty wchodzi w skład zespołu obligatoryjnie. Oznacza to, iż rada nie ma upoważnienia do decydowania w powyższym zakresie. Wykroczeniem poza delegację ustawową jest również regulacja zawarta w § 5 ust. 2 uchwały, gdyż zgodnie z art. 9a ust. 5 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*. Zatem upoważnienie zawarte w § 5 ust. 2 uchwały wynika bezpośrednio ustawy i nie ma potrzeby wprowadzania go ponownie w akcie prawa

miejscowego. Ustawa w sposób jednoznaczny określa również kwestię zawierania porozumień pomiędzy wójtem gminy, a podmiotami wchodzącymi w skład zespołu interdyscyplinarnego (art. 9a ust. 8 ustawy), w związku z czym nie można tego zagadnienia uznać za powierzone przez ustawodawcę do unormowania w ramach uchwały rady gminy (§ 6 uchwały). Obowiązek złożenia oświadczeń o poufności przez członków zespołu nakłada przepis art. 9c ust. 2 ustawy, a zatem nie jest to materia powierzona do uregulowania organowi stanowiącemu gminy w ramach aktu prawa miejscowego (§ 8 uchwały). Na częstotliwość posiedzeń zespołu (§ 12 ust. 2 uchwały) wskazuje bezpośrednio przepis art. 9a ust. 7 ustawy. Naruszeniem przyznanych radzie kompetencji jest również wprowadzenie zapisów §§ 19 - 22 uchwały, gdyż uregulowania zawarte w tych przepisach uprawniające zespół do tworzenia grup roboczych wynikają bezpośrednio z art. 9a ust. 10 - 14 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ponadto kompetencja do tworzenia grup roboczych przez zespół interdyscyplinarny wynika z mocy ustawy i nie jest uzależniona od woli organu stanowiącego gminy. Przepis artykułu 9d ustawy reguluje procedurę "Niebieskie Karty", zgodnie z którą podejmuje się interwencję w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą. Określa także podmioty właściwe do realizacji procedury "Niebieskiej Karty" oraz zasady realizacji procedury, dlatego też brak jest podstaw do wprowadzania upoważnienia w przedmiotowej uchwale (§ 23 uchwały) do stosowania tej procedury, gdyż obowiązek ten wynika bezpośrednio z powołanego przepisu ustawy. Także zapisy § 26 ust. 1 uchwały wskazujące, iż członkowie zespołu i grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych wynikają bezpośrednio z art. 9a ust. 13 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. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi 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 SA. 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.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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. **DYREKTOR**
Wydziału Nadzoru i Kontroli
2. A/a. *Teresa Kaczmarek*

RADCA PRAWNY
Angelika Zielińska
nr RZG-G-288