

NK.I.4131.106.2011.MGrz

Rada Gminy
Kłodawa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność, doręczonej w dniu 2 marca 2011r., uchwały Nr IV/22/11 Rady Gminy Kłodawa z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie: szczegółowych warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Kłodawa.

Uzasadnienie

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

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. – 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 szczególne 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.

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 rada gminy ograniczyła regulacje w zakresie sposobu i trybu, w jakim będą powoływani członkowie zespołu interdyscyplinarnego wyłącznie do enumeratywnego wyliczenia przedstawicieli podmiotów wymienionych w art. 9a ust. 3 – 5 ustawy oraz wskazania, iż mogą oni wchodzić w skład zespołu. Oznacza to, iż rada postanowiła odmiennie odnośnie kwestii, którą uregulował już sam ustawodawca w art. 9a ust. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Przedstawiciele podmiotów wymienionych w powołanym wyżej przepisie wchodzi w skład zespołu obligatoryjnie i nie można tego zagadnienia uznać za powierzone do unormowania radzie gminy w drodze aktu prawa miejscowego. Dlatego też w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała 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 wyłącznie jedną przesłankę powodującą

odwołanie członka zespołu. Regulacji zawartych w pkt 2 ppkt „d” Rozdziału 2 załącznika do 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 bowiem rada w tym zakresie ograniczyła się do powtórzenia przepisów ustawy.

Ponadto w Rozdziale 1 załącznika do uchwały rada określiła zadania realizowane przez zespół interdyscyplinarny. Zakres powyższej regulacji ustawodawca uregulował 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 (pkt 1 i 3 Rozdziału 3 załącznika do uchwały). Moment wyboru przewodniczącego (pkt 3 ppkt „a” Rozdziału 2 załącznika do uchwały) oraz częstotliwość posiedzeń zespołu (pkt 5 Rozdziału 3 załącznika do uchwały) wskazuje bezpośrednio przepis art. 9a ust. 6 i 7 ustawy. Również uregulowania zawarte w załączniku do uchwały uprawniające zespół do tworzenia grup roboczych wynikają bezpośrednio z art. 9a ust. 10 – 14 ustawy. 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 Kłodawa nie wypełniając delegacji ustawowej i jednocześnie powtarzając oraz modyfikując 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 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 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.

W powyższej sprawie na uwagę zasługuje również fakt, iż uchwała w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania jest aktem prawa miejscowego, tj. aktem o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a zatem powinna zawierać regulacje jasne, wyczerpujące delegację ustawową, uniemożliwiające swobodę interpretacyjną. Uregulowania zawarte w przedmiotowej uchwale nie są wystarczające żeby można było uznać iż rada wypełniła w tym zakresie delegację ustawową określoną w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a zatem stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w całości jest uzasadnione.

Niejasne i wewnętrznie sprzeczne są ponadto zapisy § 2 uchwały oraz Rozdziału 4 załącznika do uchwały, gdzie w uchwale wskazano, że: „*Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Kłodawa*” natomiast w załączniku do uchwały umieszczono następującą delegację: „*Realizację powyższych zapisów powierza się Sekretarzowi Gminy Kłodawa*”. Działanie powyższe jest niedopuszczalne. W świetle art. 11a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy czym rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15), zaś wójt organem wykonawczym gminy (art. 26 ust. 1). Zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania

uchwał. Dlatego też niedopuszczalne jest przekazanie kompetencji do wykonania uchwały sekretarzowi gminy, jak uczyniła to rada gminy w załączniku do kwestionowanej uchwały.

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.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Jan Świrepo
Wicewojewoda Lubuski

Otrzymują:

1. adresat

② a/a

RADCA PRAWNY
Angelika Zielińska
nr RZG-G-288

Krzysztof Brodowski
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Krzysztof Brodowski
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli