



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Pielgrzymka nr **IX/39/11** z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Pielgrzymce oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania .

Uzasadnienie

Rada Gminy Pielgrzymka na sesji w dniu 22 czerwca 2011 r. podjęła między innymi uchwałę nr **IX/39/11** w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Pielgrzymce oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania , zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta z dnia 29 czerwca 2011 r. nr RG.033.16.2.2011 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 1 lipca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. nr 17 poz. 95), art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.), zwanej dalej ustawą, w związku z art. 7, art. 87, art. 88 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Mocą przedmiotowej uchwały ustalono tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Pielgrzymce oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania, stanowiące załącznik do uchwały. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Pielgrzymka, a w § 3 uchwały stwierdza się, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Podstawę prawną dla określenia przez organ stanowiący gminy Pielgrzymka trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania stanowi art. 9a ust. 15 ustawy, zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Z analizy pojęć użytych przez ustawodawcę wynika, że uchwała podjęta na podstawie tego przepisu ma za zadanie unormować procedurę powoływania członków w skład zespołu interdyscyplinarnego, tak bowiem należy interpretować pojęcia „trybu i sposobu” powoływania i odwoływania jego członków. Należy przy tym zwrócić uwagę, że o możliwości uczestniczenia w pracach zespołu rozstrzygnął ustawodawca w art. 9a ust. 3 i 4 omawianej ustawy. Zastrzegł on konieczność powoływania w skład zespołu przedstawicieli określonych podmiotów, to jest jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych a także kuratorów sądowych. Z art. 9a ust. 5 omawianej ustawy wynika, że w skład zespołu mogą również wchodzić prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Jeśli chodzi natomiast o szczegółowe warunki jego funkcjonowania, należy przyjąć, że uchwała rady gminy ma doprecyzować regulacje ustawowe, zawarte w art. 9a ust. 7, ust. 10 – 14 ustawy, a więc określać, w jaki sposób zespół będzie pracował. Adresatami tych norm mają być członkowie zespołu i ewentualni uczestnicy postępowań prowadzonych przez zespół w toku realizacji powierzonych mu zadań.

Uchwała określająca tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania jest aktem prawnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy podmiot delegujący swoich przedstawicieli do zespołu (spośród nieograniczonego imiennie kręgu) i to zarówno istniejący obecnie, jak i mogący powstać w przyszłości. Również określenie szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu w uchwale oznacza, że na jej przepisy będzie mógł się powołać każdy, czyich praw i obowiązków dotyczyć będzie działalność zespołu. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy określa prawa i obowiązki podmiotów delegujących swoich członków do zespołu interdyscyplinarnego związane z ich powoływaniem i odwoływaniem, a także prawa i obowiązki samych członków zespołu oraz osób objętych działaniem zespołu, wynikające ze szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uchwała taka dla prawomocnego obowiązywania powinna zostać skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a termin jej wejścia w życie powinien zostać określony na dzień nie wcześniejszy, niż po upływie 14 dni od daty publikacji. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej warunkuje bowiem możliwość wejścia w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie (art. 88 ust. 1 i 2), do której odsyła także w odniesieniu do zasad i trybu wydawania tych aktów (art. 94). Realizacja dyspozycji zawartej w Konstytucji następuje w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która jednoznacznie przesądza z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego, stanowionych przez organy gminy, w tym statutu gminy, do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 października 2009 r. III SA/Wr 282/09 zwraca się uwagę, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych. Z uwagi na treść § 3 uchwały, zawierającego informację o wejściu w życie uchwały z dniem podjęcia, podjęty akt nie może stanowi prawidłowej realizacji kompetencji, wynikającej z art. 9a ust. 15 ustawy.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę na pozostałe istotne naruszenia prawa, stwierdzone w toku badania legalności przedłożonego mu aktu.

W § 2 ust. 3 załącznika do uchwały stwierdza się: Wójt odwołuje członka Zespołu: 1) na jego wniosek; 2) w przypadku zakończenia pełnienia funkcji w instytucji, z której został delegowany; 3) w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyśle przestępstwo skarbowe.

W ocenie organu nadzoru w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały zawarto przesłanki odwołania z członkostwa w zespole interdyscyplinarnym, przy czym część z nich wynika pośrednio z przepisów ustawowych. Ze wskazanych już wyżej ust. 3, 4 i 5 art. 9a ustawy można bowiem wywieść, że warunkiem uczestnictwa w pracach zespołu jest fakt bycia przedstawicielem określonego podmiotu lub też pełnienia określonej funkcji. Na reprezentację tego podmiotu składa się zarówno fakt wyznaczenia określonej osoby do prac w zespole przez kierującego jednostką czy też organ organizacji, jak również zgoda osoby wyznaczonej. Stąd umieszczenie w uchwale Rady Gminy takich norm, jak te wynikające z § 2 ust. 3 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały, nie może mieć charakteru istotnego naruszenia obowiązujących przepisów. Faktycznie bowiem Rada Gminy rozstrzygnęła wyłącznie o trybie odwoływania członków zespołu w okolicznościach, gdy skład zespołu nie byłby zgodny z przepisami ustawy, wskazując na właściwość Wójta Gminy Pielgrzymka do podjęcia takiej czynności. Już jednak wobec pkt 3 w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały nie można zająć podobnego stanowiska. Ustawa nie nakłada bowiem na członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił Rady Gminy do określenia wymagań, jakie powinien spełniać członek zespołu interdyscyplinarnego. Jak to już wskazano wyżej, Rada może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Przepis § 2 ust.

3 załącznika do uchwały, choć sformułowany jest jako regulacja dotycząca trybu odwoływania członków Zespołu, jednak jego pkt 3 zawiera przesłankę uczestnictwa w pracach Zespołu. Rada Gminy Pielgrzymka zdecydowała w nim, że osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe nie może uczestniczyć w pracach Zespołu. Działanie takie nie mieści się w ramach przekazanego Radzie Gminy upoważnienia.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 maja 2011 r. IV SA/Wr 120/11 oraz w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r. III SA/Wr 229/11.

Odnosnie § 6 załącznika do uchwały należy natomiast stwierdzić, że narusza on określoną w Konstytucji hierarchię źródeł prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Kolejność wymienienia tych aktów wskazuje ich moc prawną w systemie źródeł prawa. O wyższości regulacji ustawowej stanowi także art. 94 Konstytucji, obligujący organ gminy do ustanowienia aktu prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tym samym zapis § 6 załącznika do uchwały, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w uchwale mają zastosowanie przepisy, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w sposób istotny modyfikuje obowiązujący porządek prawny.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa