



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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 z późn. zm.) stwierdzam nieważność pkt 1 w rozdziale II, pkt 9 i pkt 16 w rozdziale III załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Niemczy Nr IX/41/11 z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Niemczy, działając na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 29 czerwca 2011 r. uchwałę Nr IX/41/11 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż pkt 1 w rozdziale II, pkt 9 i pkt 16 w rozdziale III załącznika do uchwały istotnie naruszają art. 9a ust. 15 w zw. z art. 9a ust. 3-5 oraz art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Zgodnie z treścią art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.

Według powołanego przepisu rada gminy ma określić wyłącznie tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Delegacja ustawowa nie przyznaje zatem Radzie Miejskiej kompetencji do ustalania składu zespołu interdyscyplinarnego poprzez wskazanie jednostek, których przedstawiciele są uprawnieni do uczestniczenia w pracach Zespołu. Ponadto, jak to już zostało wskazane, skład zespołu interdyscyplinarnego określa art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami 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 a także kuratorzy sądowi. W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele podmiotów innych niż określone w ust. 3, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Jednocześnie, zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy, zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W świetle powyższego należy stwierdzić, że skład zespołu powinien być określony przez wójta, który stosując bezpośrednio przepisy ustawowe i działając w oparciu o zawarte porozumienia ze wskazanymi wyżej podmiotami, ustala ostatecznie, jakie jednostki będą reprezentowane w Zespole. Tym samym nie sposób uznać, że Radzie Gminy przysługują jakiegokolwiek kompetencje do określenia w sposób wiążący składu Zespołu Interdyscyplinarnego.

Rada Miejska w Niemczy w pkt 1 rozdziału II uchwały ustaliła skład osobowy Zespołu Interdyscyplinarnego. Wprowadziła modyfikację art. 9a ust. 3 ustawy ustalając katalog zamknięty i nie dopuszczając do członkostwa podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy jako fakultatywnych. Podkreślenia wymaga, że ewentualne niepowołanie tych osób do składu zespołu stanowiłoby natomiast kompetencję Burmistrza, który jest właściwy do powołania zespołu. Art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie określa bowiem granice

działania uznaniowego Burmistrza w zakresie powołania składu zespołu interdyscyplinarnego. Tym samym niepowołanie ww. podmiotów do składu zespołu interdyscyplinarnego mogłoby nastąpić wyłącznie z inicjatywy Burmistrza, a nie z nadania Rady.

Konsekwencją podjęcia powyższej regulacji było wprowadzenie pkt 9 w rozdziale III załącznika do uchwały, zgodnie z którym zarządzenie burmistrza o powołaniu Zespołu doręcza się kierownikom jednostek o których mowa w pkt 1 rozdz. II. Jako że przepis pkt 1 rozdziału II jest przez Organ Nadzoru kwestionowany, należałoby przy tym stwierdzić uzasadnioną przesłankę do stwierdzenia nieważności pkt 9 w rozdziale III. Ponadto należy przy tym zauważyć niekonsekwencję Rady Miejskiej. Z jednej strony w pkt 1 rozdz. II skład określa skład zespołu, z drugiej natomiast, przewiduje doręczenie zarządzenia Burmistrza o jego powołaniu tylko niektórym członkom.

Zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy zespół interdyscyplinarny powoływany jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, a stosownie do ust. 8 działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu. Decyzja kogo powołać na członka zespołu, jak również cały proces powoływania (zawiadomienie, powołanie) członków należy więc do organu wykonawczego. Tymczasem Rada Gminy przekroczyła dane jej kompetencje określając krąg podmiotów, których obligatoryjnie należy zawiadomić o powołaniu. Wkroczyła tym samym w kompetencję Burmistrza.

Ponadto Rada Miejska w Niemczy w pkt 16 rozdziału III załącznika do uchwały postanowiła, iż szczegółowy zakres prac zespołu, w tym zadania przewodniczącego, zastępcy i sekretarza zespołu oraz tryb ich odwoływania zostaną określone w regulaminie organizacyjnym opracowanym przez zespół i zatwierdzonym przez Burmistrza w drodze zarządzenia. Zgodnie z art. 9b ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Zadaniem zespołu interdyscyplinarnego jest integrowanie i koordynowanie działań podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 3 i 5, oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności przez: 1) diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie; 2) podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku; 3) inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie; 4) rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym; 5) inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie. 3. Do zadań grup roboczych należy, w szczególności: 1) opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie; 2) monitorowanie sytuacji rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz rodzin zagrożonych wystąpieniem przemocy; 3) dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz efektów tych działań.

Art. 9a ust. 15 ustawy stanowi, że rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Mówi on, że wyłącznie Rada Miejska jest organem, któremu ustawodawca daje kompetencję do określenia zakresu zadań zespołu – jego funkcjonowania. Niedopuszczalne jest przerzucenie tej kompetencji na inny organ do określenia w regulaminie czy innych aktach prawnych.

Należy przy tym mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała, jako znajdująca generalne zastosowanie i mająca charakter abstrakcyjny, posiada walor aktu prawa miejscowego. Powszechnie obowiązujący charakter norm zawartych w uchwale zobowiązuje do formułowania ich na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. Z uwagi na swój zakres przedmiotowy uchwała będzie stanowiła podstawę do podejmowania działań określonych w art. 9b ustawy wobec mieszkańców Miasta. Określenie w akcie prawa miejscowego szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu oznacza, że na jej przepisy będzie mógł się powołać każdy, czyich praw i obowiązków dotyczyć będzie działalność zespołu. Wyłączenie tych zagadnień z regulacji w drodze uchwały przez Radę Miejską w Niemczy i upoważnienie zespołu do określenia szczegółowego zakresu prac Zespołu Interdyscyplinarnego w drodze regulaminu zatwierdzonego przez Burmistrza w drodze zarządzenia, niweczy zabieg ustawodawcy nadania im cech aktu prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Normy prawa miejscowego dla swej skuteczności wymagają także dopełnienia określonej procedury promulgacyjnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej warunkuje 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 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), która jednoznacznie przesądza z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego, stanowiących przez organy 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). Zarządzenie Burmistrza, wydane na podstawie § 5 ust. 4 uchwały, nie zostanie opublikowane, a zatem regulacje w nim zawarte nie będą mogły być nigdy stosowane.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Zgodnie z § 119 ust. 1 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), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

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 dnia 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

Wicewojewoda Dolnośląski

Ilona Antoniszyn-Klik