



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr X/50/2011 Rady Gminy Lewin Kłodzki z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Lewin Kłodzki.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2011 r. Rada Gminy Lewin Kłodzki podjęła uchwałę nr X/50/2011 w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania oraz trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Gminie Lewin Kłodzki. Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 6 lipca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 z późn. zm. – zwanej dalej „ustawą”) w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.).

Zgodnie z brzmieniem 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.

Paragraf 4 uchwały stanowi że: „uchwała podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.”

Trzeba zauważyć, że 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 o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie 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. Powyższe oznacza, że akt podjęty na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie należy zakwalifikować do kategorii aktów prawa miejscowego.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 13 tejże ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Zgodnie z zasadą określoną w art. 4 ust. 1 wymienionej ustawy, akty prawa miejscowego uchwalony przez organ jednostki samorządu terytorialnego (tak jak w opisywanym przypadku), co do zasady, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje, że „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.”

Akt prawa miejscowego powinien w sposób precyzyjny wskazywać termin wejścia w życie jak i określać szczegółowo sposób i tryb promulgacji. W niniejszym przypadku, przepis § 4 uchwały, w ogóle nie określa terminu wejścia jej w życie, wskazując jedynie, że akt ten podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała nie spełnia zatem formalnoprawnych wymogów warunkujących wejście w życie i obowiązywanie aktu prawa miejscowego. Nie sposób jednocześnie przyjąć czy założyć, że brzmienie § 4 uchwały wskazuje na wejście jej w życie w dniu ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, albowiem zastosowanie tej kategorii promulgacji jest ograniczone warunkami wskazanymi w powołanym art. 4 ust. 2 ustawy. Naruszenie ustawowych zasad promulgacji aktów prawa miejscowego powoduje, że uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności uchwały nr X/50/2011 Rady Gminy Lewin Kłodzki w całości.

Ponadto należy zauważyć, że Rada Gminy Lewin Kłodzki w § 3 załącznika nr 2 do uchwały stanowiącego regulamin pracy zespołu interdyscyplinarnego, określiła zadania zespołu, wskazując, że są nimi: „1. Gromadzenie informacji o sytuacji rodzin wymagających pomocy. 2. Kierowanie do odpowiednich jednostek opinii zespołu w celu zastosowania wobec potrzebującej rodziny możliwie najkorzystniejszych form pomocy. 3. Monitorowanie działań zaleconych w opinii, a podejmowanych przez poszczególne jednostki, wobec rodzin potrzebujących pomocy. 4. Uzgadnianie, koordynowanie, inicjowanie i opiniowanie działań, wynikających z gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, a także gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.”

Trzeba przypomnieć, że zgodnie z normą kompetencyjną określoną w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, rada gminy określa wyłącznie tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. Jak wynika z treści tego przepisu ustawy, rada gminy nie została upoważniona do ustalenia zadań zespołu interdyscyplinarnego czy też precyzowania (skonkretyzowania) jego zadań opisanych w art. 9b wymienionej ustawy. Przedstawioną regulację § 3 załącznika nr 2 do uchwały należy uznać zatem za podjętą z przekroczeniem udzielonego radzie upoważnienia, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym, przyznanych im kompetencji prawotwórczych.

W konsekwencji, podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a 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 stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem 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.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa