



ROZSTRZYGNIĘCIE 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

uchwały Nr XIV/66/11 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Ścinawie podjęła na sesji w dniu 28 czerwca 2011 r. uchwałę Nr XIV/66/11 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95) 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.- zwana dalej ustawą) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mocą uchwały Nr XIV/66/11 z dnia 28 czerwca 2011 r., działając na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Rada Miejska w Ścinawie określiła tryb i sposób powoływania i odwoływania oraz szczegółowe zasady funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego. Zgodnie z przepisem kompetencyjnym: „Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.”.

W § 8 uchwały zapisano, że : „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”. Tym samym przewidziano wejście w życie uchwały z dniem podjęcia bez wymogu publikacji przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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 się 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.

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).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 tejże ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście konkretnego przypadku należy stwierdzić, że wskazana uchwała Rady Miejskiej w Ścinawie nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Publikacja przedmiotowej uchwały jest warunkiem koniecznym do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że Rada Miejska w Ścinawie mocą § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały wskazała enumeratywnie przedstawicieli poszczególnych podmiotów wchodzących w skład zespołu interdyscyplinarnego. Zdaniem organu nadzoru ustawa nie przyznaje Radzie Miejskiej kompetencji do regulowania składu zespołu interdyscyplinarnego, zwłaszcza z pominięciem podmiotów uprawnionych zgodnie z wolą ustawodawcy (np. kurator). Ustawodawca w treści art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przyznaje Radzie kompetencję tylko do stanowienia w zakresie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania.

Skład zespołu interdyscyplinarnego określa art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Rada w przedmiotowej uchwale zobowiązana była do uregulowania kwestii związanej z trybem i sposobem powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania. W związku z tym organ nadzoru stwierdza, że podejmując § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Ścinawie przekroczyła upoważnienie ustawowe określone w art. 9a ust. 15 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej organ stanowiący nie powinien w uchwale zamieszczać przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub innymi ustawami i umowami międzynarodowymi (dokonywać modyfikacji zapisów ustawowych). Stanowi o tym § 116 w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście,

zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W świetle powyższych rozważań dotyczących stwierdzenia niezgodności z prawem zapisów § 2 ust. 1 uchwały, organ nadzoru wskazuje na konieczność zmiany redakcji przepisów § 3 ust. 2-6 uchwały.

Ponadto, w § 5 ust. 2 uchwały określono sytuacje, w których Burmistrz odwołuje członka zespołu przed upływem kadencji (obligatoryjnie) stanowiąc że „2. Burmistrz odwołuje członka Zespołu przed upływem kadencji: 1) na jego wniosek, 2) w przypadku skazania członka Zespołu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione umyślnie, 3) nieusprawiedliwionej trzykrotnej nieobecności na spotkaniu Zespołu, 4) przedstawiciela Miejsko -Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej na wniosek kierownika tej jednostki, 5) przedstawiciela Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na wniosek przewodniczącego Komisji, 6) przedstawiciela Komisariatu Policji na wniosek komendanta tej jednostki, 7) przedstawiciela Szkół Podstawowych na wniosek dyrektora tej jednostki, 8) przedstawiciela Gimnazjum Publicznego na wniosek dyrektora tej jednostki.”

Ze wskazanych już wyżej przepisów art. 9a ust. 3, 4 i 5 ustawy można wywnioskować, 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 już osoby do prac w zespole przez kierującą jednostką czy też organ organizacji, jak również zgoda osoby wyznaczonej. Stąd umieszczenie w uchwale takich norm, jak te wynikające z § 5 ust. 2 pkt 1 czy pkt 4-8 uchwały nie może mieć charakteru istotnego naruszenia obowiązujących przepisów prawa. Faktycznie bowiem Rada Miejska rozstrzygnęła wyłącznie o trybie odwoływania członków zespołu w okolicznościach, gdy skład zespołu nie byłby zgodny z przepisami ustawy. Jednakże wobec określonych w § 5 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały przesłankach nie można już zająć podobnego stanowiska. Zwrócić należy uwagę, że ustawa nie zastrzega wobec członków gminnego zespołu interdyscyplinarnego wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego (np. usprawiedliwianie nieobecności na spotkaniach zespołu). Jak to już wskazano wyżej, rada gminy może uregulować wyłącznie tryb odwoływania członków zespołu, a więc procedurę pozbawienia członkostwa. Choć, jak to już zaznaczono wcześniej, w § 5 uchwały ustala się tryb odwoływania członków Zespołu, to faktycznie Rada Miejska w Ścinawie zadecydowała, że osoba, która trzykrotnie nie usprawiedliwi swojej nieobecności na spotkaniu Zespołu lub jest skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione umyślnie nie może uczestniczyć w pracach zespołu.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na zapis § 4 ust. 8 uchwały w brzmieniu: "Za prace w zespole nie przysługuje wynagrodzenie". Brak kompetencji Rady Miejskiej do stanowienia w zakresie wynagrodzenia członków zespołu jest w tym przypadku oczywisty, bowiem nie wynika z normy kompetencyjnej. Jednakże samo zagadnienie wynagrodzenia członków zespołu interdyscyplinarnego powinno być rozpatrywane w kontekście art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zgodnie z którym członkowie zespołu wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Osoby wchodzące w skład zespołu czy grupy roboczej są, ze względu na pełnione funkcje, specjalistami w zakresie zadań powierzonych zespołowi do realizacji na mocy art. 9b ustawy. W związku z powyższym zakres zadań zespołu (grupy) pokrywa się z zadaniami, jakie osoby te pełnią w ramach obowiązków zawodowych i służbowych. Tym samym celowym jest zabieg legislacyjny polegający na wprowadzeniu w art. 9a ust. 13 zasady, że zadania pełnione w zespole czy w grupie roboczej wykonywane są w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. Wynagrodzenie tych osób otrzymywane w ramach stosunku pracy, czy też na podstawie umowy cywilnoprawnej łączącej te osoby z podmiotami, których są przedstawicielami, powinno zatem obejmować również gratyfikację za wykonywanie zadań w zespole czy grupie.

Naruszenia prawa stwierdzić również należy w § 6 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie, w której zapisano, iż "Grupa robocza liczy co najmniej 3 członków". Skład grup roboczych został

ustalony przez ustawodawcę w art. 9a ust. 13 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co jest równoznaczne z brakiem kompetencji Rady w tym zakresie.

Konstytucyjna zasada państwa prawa zakłada, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasadę tą można również rozumieć na gruncie techniki legislacyjnej i interpretować jako zasadę precyzji tekstu prawnego oraz redagowania aktów prawnych. Zasada ta oznacza, że przepisy prawne powinny być tak zredagowane, by adresaci przepisów nie mieli wątpliwości ani co do intencji prawodawcy ani tego, jaki zakres spraw dany przepis normuje. W tym kontekście należy również zweryfikować normę zamieszczoną w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały, w której niedociągnięcia stylistyczne przekładają się na problemy z interpretacją ustanowionej normy prawnej.

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.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander
Marek Skorupa**